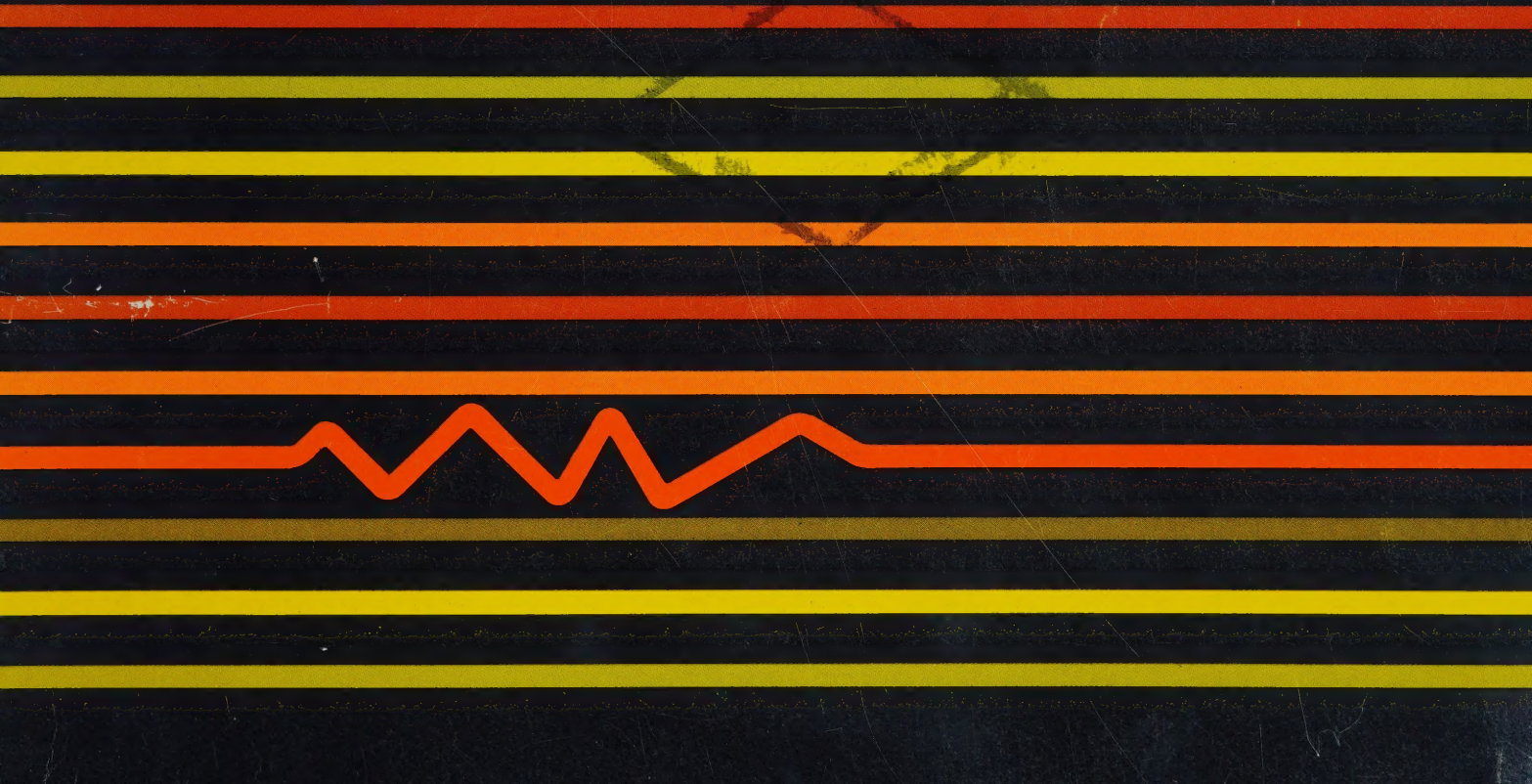


The Criminal in Canadian Society  
A Perspective on Corrections

CAI SG  
73 C61



3 1761 11709254 4







**The Criminal in Canadian Society  
A Perspective on Corrections**

CA1 SG

73C61

Government  
Publications

Canada, Dept. of the Solicitor  
General

[ General publications ]

[ G-2 ]





Crown Copyrights reserved

Available by mail from Information Canada, Ottawa  
and at the following Information Canada bookshops:

HALIFAX  
1687 Barrington Street

MONTREAL  
640 St. Catherine Street West

OTTAWA  
171 Slater Street

TORONTO  
221 Yonge Street

WINNIPEG  
393 Portage Avenue

VANCOUVER  
800 Granville Street

or through your bookseller

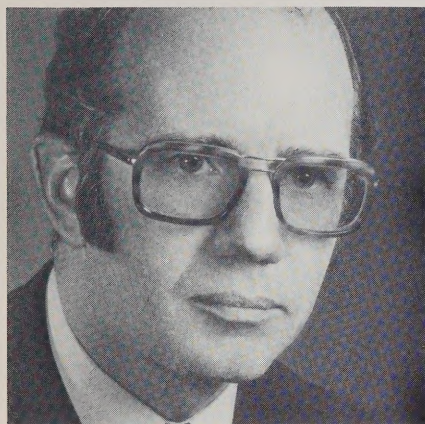
Price: \$1.75      Catalogue No. JS-22-30/1973

Price subject to change without notice

Information Canada  
Ottawa, 1973



## Preface



This discussion paper, which sets forth a concept of corrections as an integral part of the criminal justice system, was prepared in anticipation of the Federal-Provincial Conference on Corrections, scheduled to be held in December of this year. It is my hope that it will spark a lively discussion among all those involved in the criminal justice system, federally, provincially and municipally, among voluntary agencies and the interested public in general.

The paper does not contain specific proposals on the part of the federal government. Because of the division of responsibility for the criminal justice system between governments, specific proposals are for discussion between governments and will be submitted to the Conference when it meets.

In the paper I propose a framework within which policies bearing upon the criminal justice system might be reviewed and, where necessary, redeveloped. The structural objectives of such a review are:

- to situate the criminal justice system within the whole spectrum of social forces;
- to mitigate the effects the present fragmentation of the criminal justice system into law enforcement, judicial process, corrections and aftercare by seeking means to create a continuum of treatment of the offender;
- to increase federal-provincial co-operation in the administration of the criminal justice system and, to the extent practicable and desirable, to bring about closer co-ordination between the different orders of government.

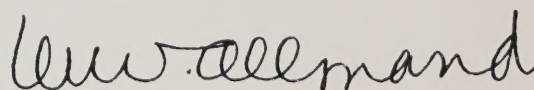
The criminal justice system has one basic aim: to protect individuals and members of society by reducing the level and effects of crime and delinquency. This paper stresses the importance of the social and human value of the individual who comes into conflict with the laws of our society and the need to protect him, and society as a whole, by keeping him from falling into a life of crime. What this means is essentially that the first and most important function of the criminal justice system is to prevent individuals from entering into criminal activity. Second is the

diversion of offenders from criminal careers prior to sentencing, third is the reduction in the level and seriousness of recurrent criminal activity.

The paper examines in detail strategies for the fulfillment of these three principal functions.


The financial costs of administering the criminal justice system, now exceeding \$1 billion per year, are greatly exceeded by the social costs to the victims of crime and the criminal himself. Experience in Canada and in other jurisdictions shows that the problems we face are intractable and permit of no easy or rapid solutions.

I hope that this paper will increase public understanding of these problems and that the federal and provincial governments, with wide public support, will embark on a combined campaign to improve the protection of society and to find better ways to treat the criminal offender.



WARREN ALLMAND  
*Solicitor General of Canada*

December 1st, 1973.



Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117092544>



# Table of Contents

Introduction 1

## Chapter 1

**Correctional Process in the Criminal Justice System 4**

A. The Criminal Justice System 4

B. The Correctional Process 15

## Chapter 2

**Opportunities for Corrections Contributions Prior to Sentence Administration 24**

A. Preventing Individuals from Entering into Criminal Activity 24

1. Ensuring that Laws Are Consistent with and Responsive to Aspirations of Society 24

2. Alleviating Conditions that Promote Crime 25

3. Reducing Opportunities for Crime 25

4. Increasing the Risk in Committing Crime 26

B. Diverting Offenders from Criminal Careers Prior To Sentence Administration 26

1. Ensuring Just and Humane Treatment 26

2. Improving the Effectiveness of Pre-Sentencing Procedures 27

3. Improving Sentencing Effectiveness 28

## Chapter 3

**Opportunities to Reduce the Level and Seriousness of Recurrent Criminal Activity 29**

A. Ensuring the Necessary Control of Offenders 30

1. Dealing with the Dangerous Offender 30

2. Providing Effective Security 30

3. Utilizing Effective Motivational Tools 31

4. Providing Appropriate Facilities 31

5. Providing Effective Parole Supervision 32

B. Dealing with the Offender Individually and Humanely 32

1. Developing a Sound Classification System 32

2. Ensuring Appropriate Rights, Privileges and Responsibilities for Inmates 33

3. Assisting the Ex-Offender to Reintegrate into Society 34

C. Providing Appropriate Correctional Opportunities 34

1. Developing Sound Correctional Programs Within the Institutions 35

2. Providing Suitable Treatment for Special Offender Groups 35

3. Providing Effective Community Correctional Programs 36

4. Ensuring Effective Parole Decision Making 37

D. Strengthening Corrections Coordination and Management Systems 37

## Chapter 4

**Advancing Corrections 40**

A. Federal-Provincial Corrections Responsibilities 40

B. Coordinating the Actions of Correctional Authorities 41

1. Pressing Issues Within The Correctional Process 42

2. Longer-Term Correctional Projects 42

3. Special Cross-System Programs 43

**List of References 47**





## Introduction

Corrections is an integral part of the criminal justice system, an inter-dependent system that encompasses the law enforcement, judicial and correctional processes. The criminal justice system in its turn is a part of a larger whole, the social forces—such as health care, education and welfare services that bear upon the quality of Canadian life. The role and purpose of the criminal justice system, and corrections in particular, in Canadian life are outlined in this Perspective prepared by the Ministry of the Solicitor General.

The basic objective of criminal justice in Canada, is to protect individuals and institutions in society, including the offender himself, by reducing the level and effects of crime and delinquency. This concept of justice has been fundamental to the evolution and development of the modern criminal justice system. Indeed, the Canadian Committee on Corrections\* said that it “regards the protection of society not merely as the basic purpose, but as the only justifiable purpose, of the criminal process in contemporary Canada.”

Like other social thrusts, criminal justice proceeds in a continuous state of dynamic balance between the value and emphasis society places on the rights and responsibilities of society as a whole and the rights and responsibilities of individual members of that society. The awesome powers and capabilities inherent in the criminal justice system necessitate the exercise of considered judgement in its operation.

Thus, several other basic principles also guide and constrain the criminal justice system: 1) criminal conduct is defined according to the seriousness of the threat to society, so that only those acts that cannot be dealt with through other social or civil procedures are codified; 2) interference with the freedom of individuals is to be kept to a necessary minimum, so that the least amount of harm possible is inflicted upon either the innocent or the offender; 3) discretion should be used in the application of the criminal law at each stage in the correctional system; 4) the system must reflect prevailing concepts of fairness and justice to command the respect and support of the public.

Because of the range of principles that must be considered in charting an overall course for criminal justice, planning and implementing programs will frequently require a choice between competing yet equally valid demands of society. The prevailing principle must be the ultimate protection of society.

Some observers—comparing crime rates and types of crimes among countries—maintain that crime is a function of economic development and affluence. Even if this is so, there is no reason to accept our present crime rate as inevitable. Continued efforts should be made to reduce the level and effects of crime and to encourage society to support measures and expenditures necessary to this end.

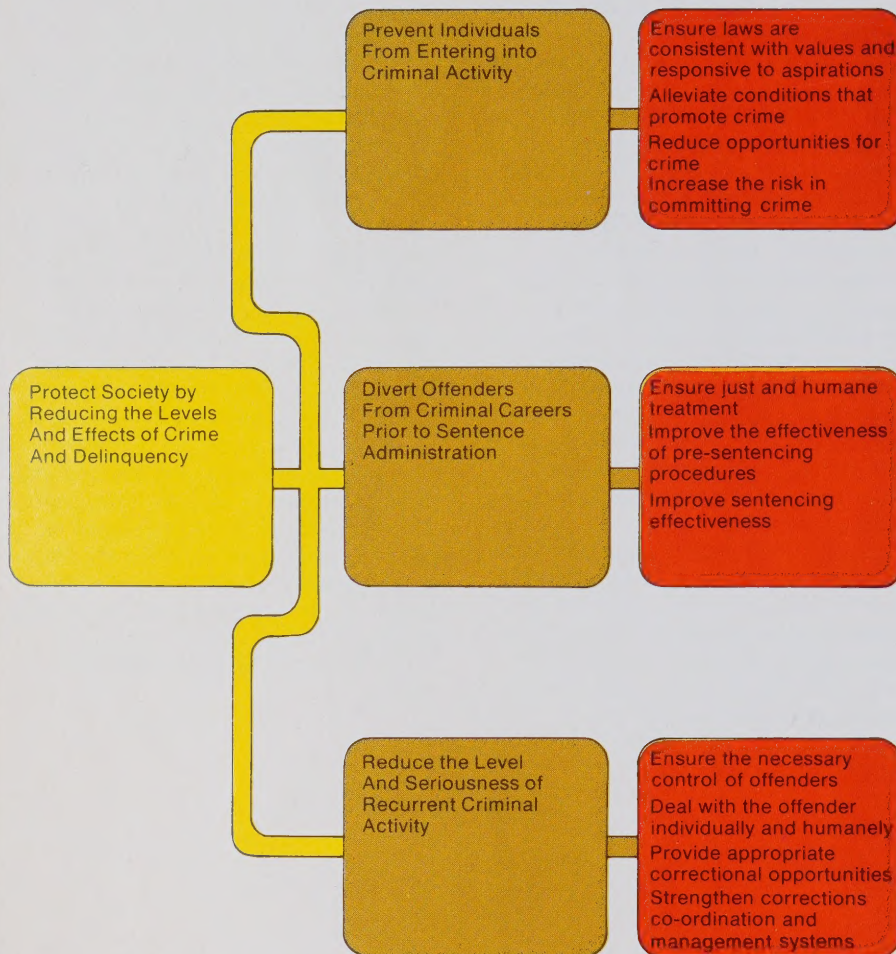
The facts presented in this Perspective are generally based on the federal experience. The problems outlined are those identified by federal officials. The potential strategies and proposals for taking actions are a response to the federal view of what the problems are. The Ministry of the Solicitor General fully appreciates the interdependencies that exist across correctional jurisdictions and throughout the criminal justice system, as a result of its broad involvement in parole, and in police work through the Royal Canadian Mounted Police and of its direct experience in penitentiaries. Federal concerns need to be merged with those of the provincial authorities, and the contributions of municipal, public, and private agencies and other elements of the criminal justice system should be sought out as well, so that all correctional jurisdictions can operate in a coordinated, consistent manner to achieve success.

\* In the March 1969 report, *Toward Unity: Criminal Justice and Corrections*, by the committee, which was appointed “to study the broad field of corrections, in its widest sense” and chaired by Mr. Justice Roger Quimet.

**Chart 1**  
**Objective**

**Strategy**

**Principal Approach**



The law enforcement, judicial, and correctional processes are often mutually dependent. Thus an examination of corrections should determine how the correctional process could be operated to fulfill its direct responsibilities and how it could contribute to, and be influenced by, the other elements of the criminal justice system. If a conceptual framework were to be developed that strategically linked and positioned each of the elements of the criminal justice system, each element could harmonize its activities and programs with those of the others to improve the performance of the whole system. Such a framework could be derived from the principal objective of the criminal justice system, to protect individuals and members in society, including the offender himself, by reducing the level and effects of crime and delinquency. It could focus on three strategies:

(1) prevent individuals from entering criminal activity by controlling the incidence of criminal activity;

(2) divert offenders from criminal careers at the earliest possible exposure to the criminal justice process by providing effective law enforcement and judicial intervention;

(3) reduce the level and seriousness of recurrent criminal activity by controlling and correcting convicted offenders.

In each strategic area, several principal approaches could be followed (Chart 1)



The role of correctional authorities varies with each strategy. Correctional authorities carry the leading responsibility for the third strategy shown above, reducing the level and seriousness of recurrent criminal activity, for they administer the sentence of the court. The first and second strategies, preventing individuals from entering criminal activity, and diverting offenders from criminal careers at the earliest possible opportunity, are not the direct responsibility of correctional authorities, but of

other components of the Criminal Justice System—the judicial and law enforcement processes—and sometimes of other agencies as well. However, in administering sentences, correctional authorities develop expert knowledge of conditions that foster crime and criminal behaviour, and of the treatment of correctional problems, and can provide valuable knowledge to the other components of the criminal justice system. Thus corrections could provide vital

inputs to help other agencies develop their policies and carry out their responsibilities for implementing the first two strategies. However, as this paper is focused upon corrections it does not deal with actions that might be taken by law enforcement and judicial authorities.

Corrections is an integral part of the criminal justice system, and its role must be viewed within the context of this total system.

Chapter 1.

The Correctional Process  
in the Criminal Justice System

The criminal justice system must relate to the basic human value structure of Canadian society. Human values encompass individual, social, cultural, economic and political concerns, and in the aggregate, constitute the basic fabric of the Canadian social system. Human values are never constant, they are constantly changing. The legislation in force at any point in time establishes the limits of tolerance for the acceptable behaviour of individuals in society,

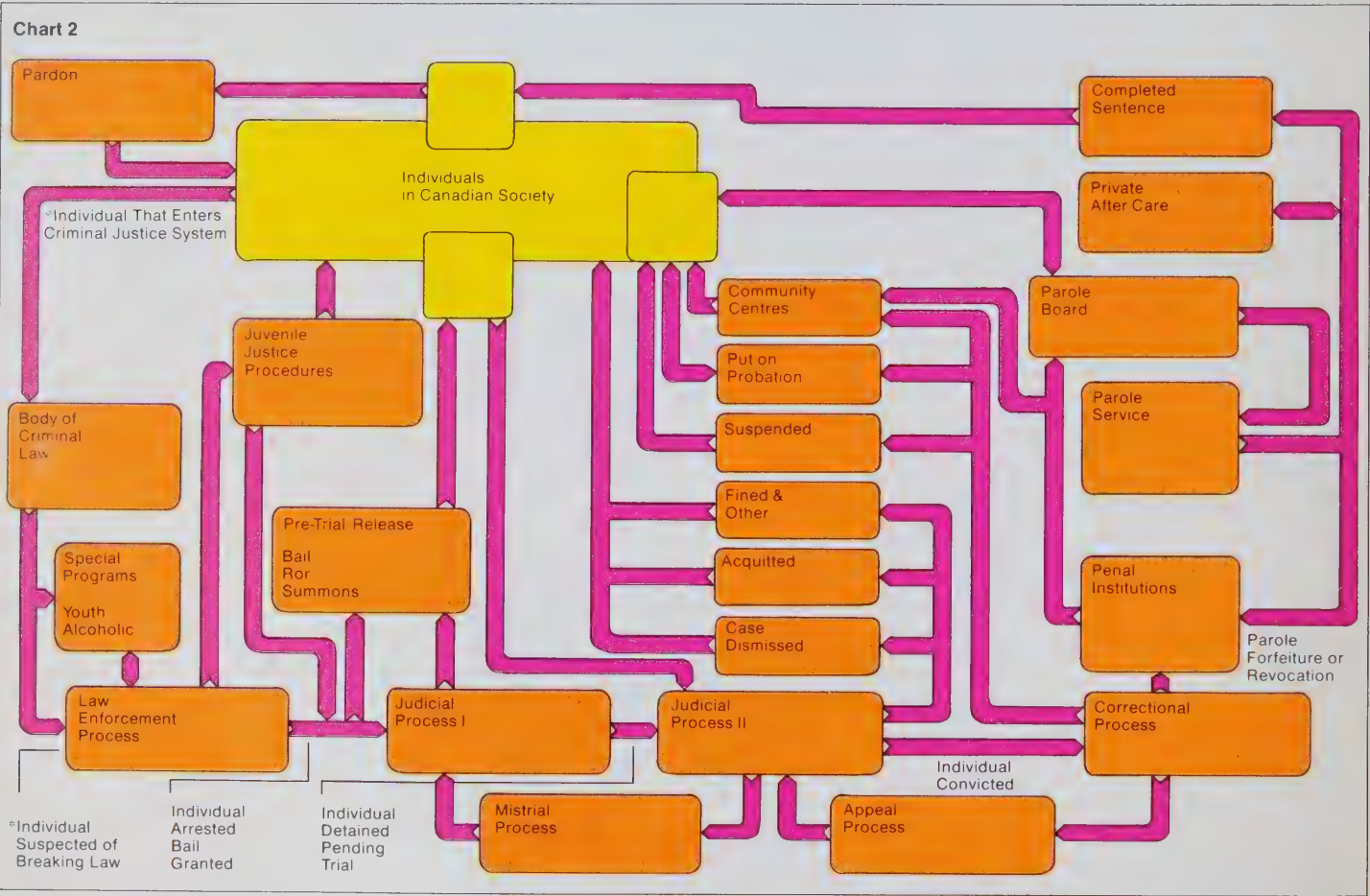
and sets out the legal framework in which the criminal justice system functions. To ensure that legislation respects the values accepted by society, the state must remain a dynamic involvement with the value structure of society.

Correctional activity cannot be looked at in isolation from the total criminal justice system, of which it is an integral part, as noted by the Canadian Committee on Corrections:

“The law enforcement, judicial, and correctional processes should form an interrelated sequence.”

A. The Criminal  
Justice System

Criminal justice is a complex inter-active system that embraces the body of criminal laws, the law enforcement process, the judicial process, the correctional process and community involvement (Chart 2).





Within the criminal justice system, responsibilities and concerns spread across functions (e.g., police, judicial, corrections) orders of government (e.g., federal, provincial, municipal), private sector agencies, volunteer agencies and the general public (Chart 3). However, the diverse elements of the system share common characteristics:

(1) a common objective—the protection of society; and (2) a common orientation—the potential or actual offender.

This section attempts to describe the major trends within the field of criminal justice in Canada. It presents selected statistics on the costs of administering justice, crime rates, police clearance rates, sentencing results, and the apparent problems of a large number of offenders. The use of general statistics to assess the state of criminal justice does not present a total picture and does have limitations. Statistics on crime levels serve only as general indicators, because many crimes, perhaps 40 percent, are not reported (a United States survey suggested that unreported crime was several times the amount reported). Reporting practices of police authorities vary. For example, some police forces make up a separate case for a bicycle theft, others do not. Specific facts are often required for an understanding of the real significance of general trends. For

example, in 1969 the percentage of offences reported to police that were cleared by the laying of a charge in the court (the police clearance rate) was 54.8 percent. In terms of specific offences, the performance varied from 86 percent for manslaughter to 50 percent for rape to 20 percent for breaking and entering. Nor does the use of quantitative results reflect the qualitative aspects of what is happening. While police clearance rates might be falling, the complexity of crimes faced and the effort required to solve them may be growing substantially.

These limitations notwithstanding, several observations can be made upon the results of recent activities in the field of criminal justice in Canada.

The administration of criminal justice has been growing steadily, and now exceeds \$1 billion annually (Chart 4).

The incidence of crime has increased rapidly in recent years, but the rate of growth may be slowing. In the years prior to 1972, the overall growth of crime (rate per 100,000 population 7 years and over based on yearly population estimates) had been expanding at a slightly decreasing rate. In 1972, a dramatic decline occurred, due primarily to a decrease in property crimes and to some degree, to a levelling off in the rate of violent crime (Chart 5).

Police clearance rates are declining in general. The national clearance rate has steadily fallen off, and the rate in most urban centres has followed the same pattern. Such a trend should not be interpreted to reflect upon police performance as the build-up in police resources has lagged behind the rapid growth in crime as shown in Chart 5.

Most convicted offenders receive sentences other than imprisonment.

Less than 7 percent of persons convicted of summary offences (excluding traffic offences) are imprisoned and all these persons in 1970 were sentenced to provincial goals (Chart 7).

Only about 10 per cent of the total offences (including summary offences but excluding traffic charges) known to police are indictable offences and about 36 per cent of persons convicted of indictable offences are imprisoned (Chart 8).

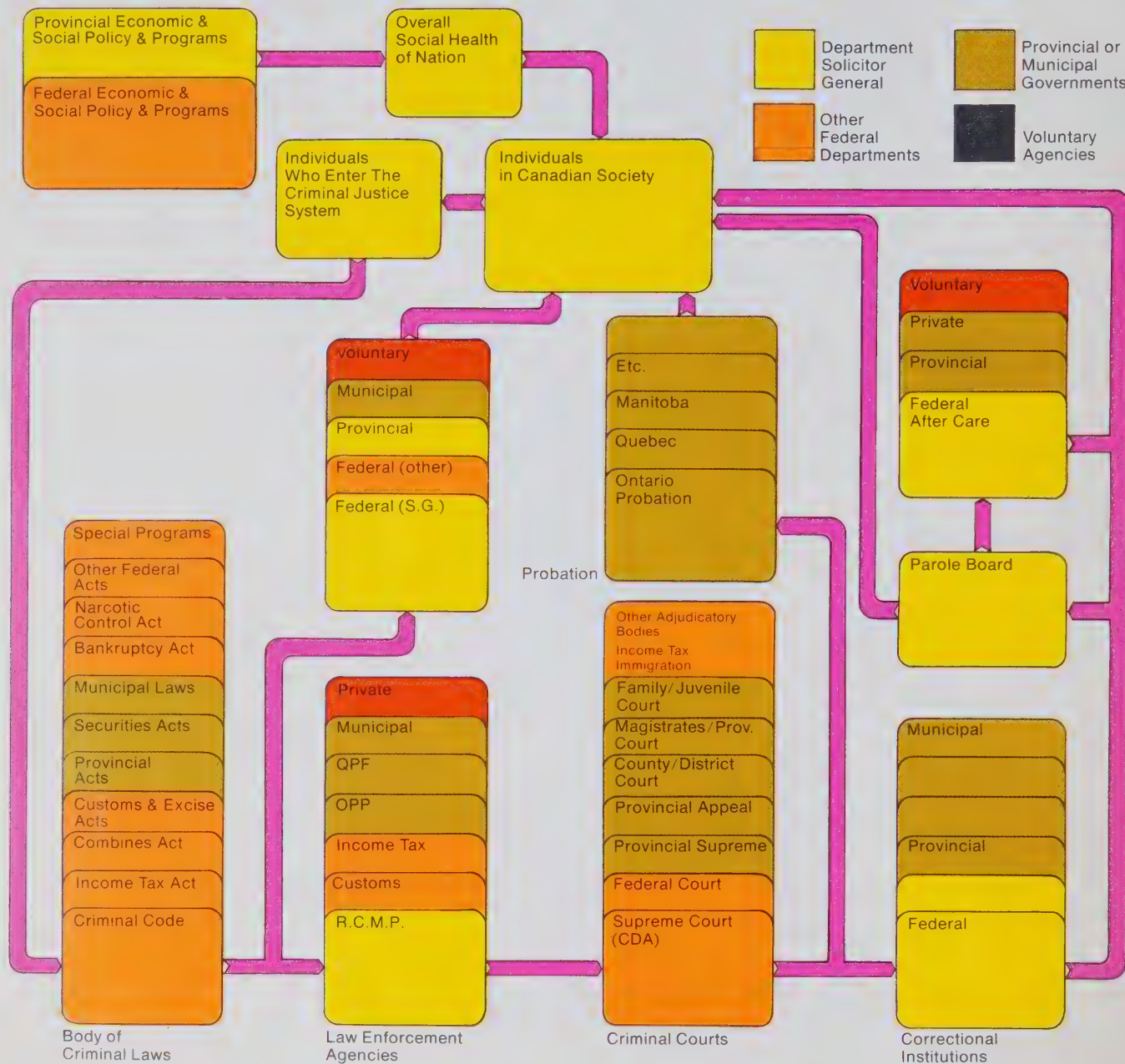
Alcohol and drugs are a major problem for many offenders.

Convictions for offences involving heroin and the number of known habitual illicit narcotic users among offenders have more than doubled in the last 8 years (Chart 9).

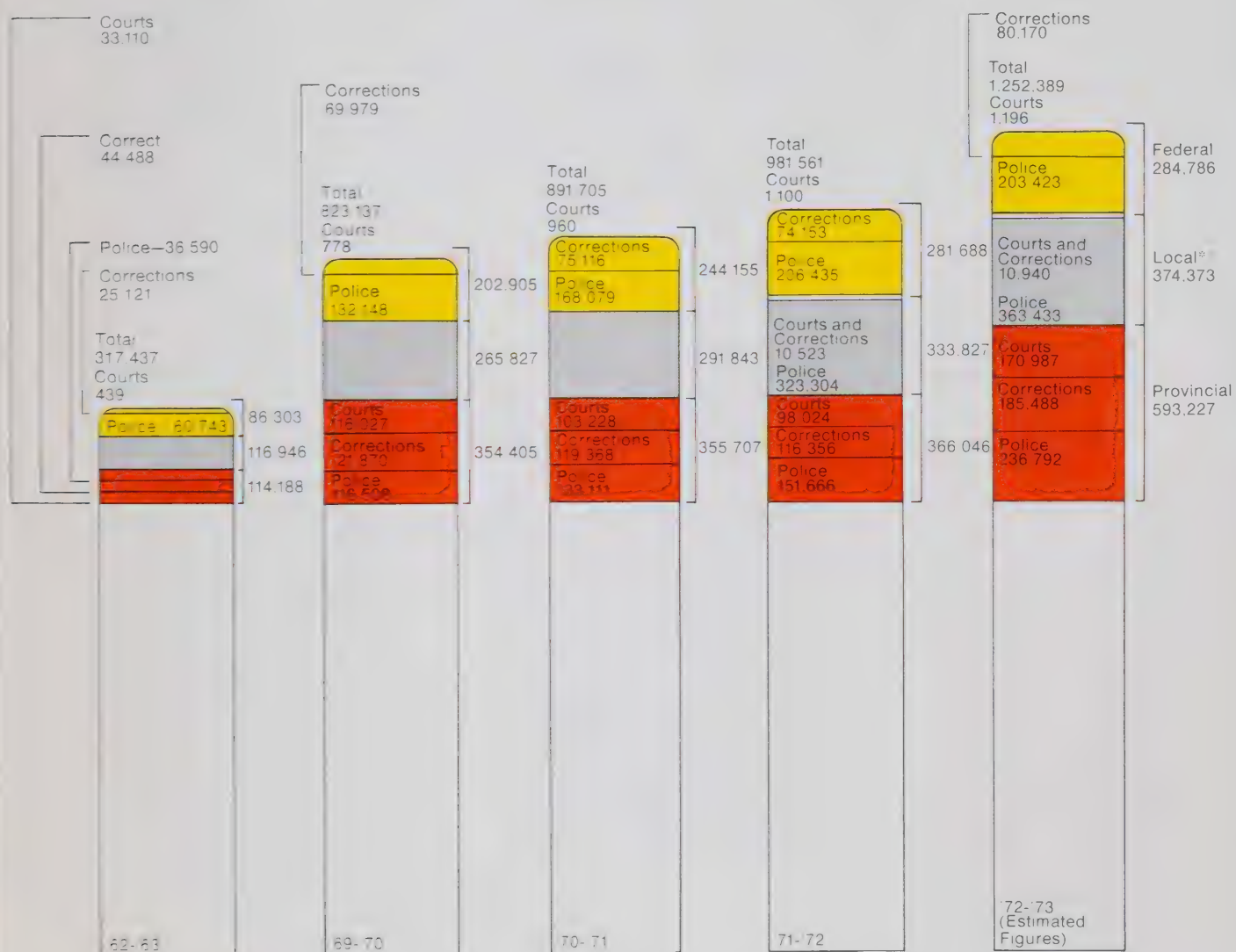
Narcotic Control Act Violations are shifting towards the first offender group (Chart 10).

A significant proportion of federal and provincial inmates have alcohol or drug problems. (Chart 11).

**Chart 3**  
**Responsibilities and concerns with the Criminal Justice System**



**Chart 4**  
**Growth in Costs of Administering Criminal Justice**  
 Levels of Expenditures by Governments\*  
 (Thousands of Dollars)



\* Includes cost of Civil Litigation.  
 No breakdown available from '62 through '70.  
 Prepared by—Public Finance Division, Statistics Canada, Ottawa, Ontario—April '72

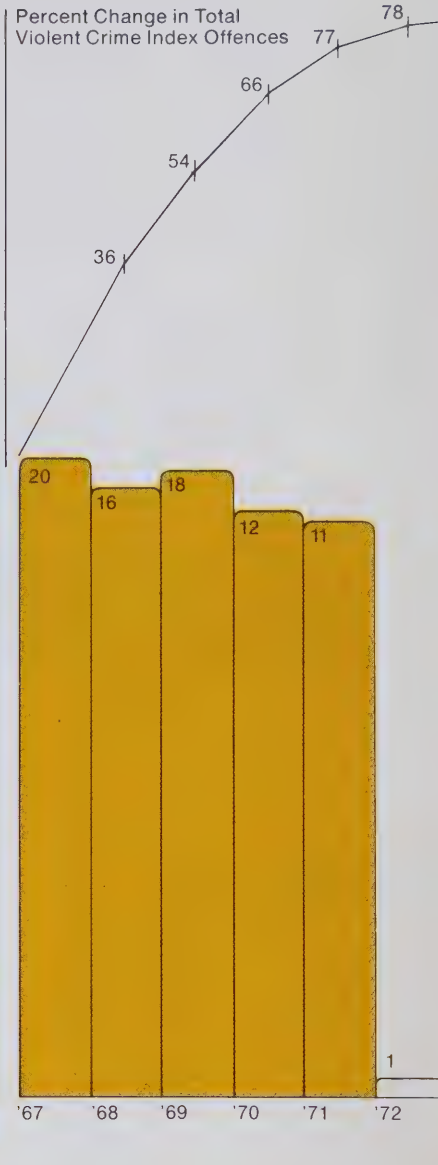
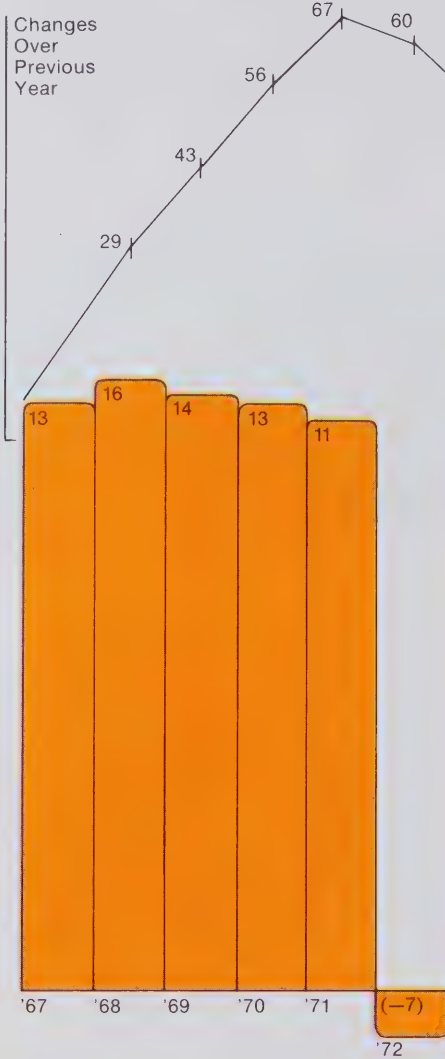
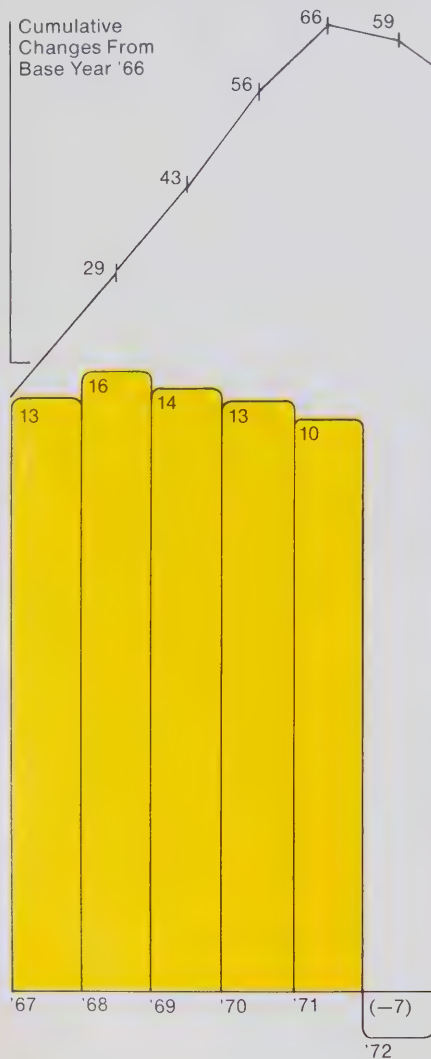


**Chart 5**  
**Annual and Cumulative Change in Indexed Offences\* Since**  
**Base Year '66**

Percent Change in Total  
 Crime Index Offences

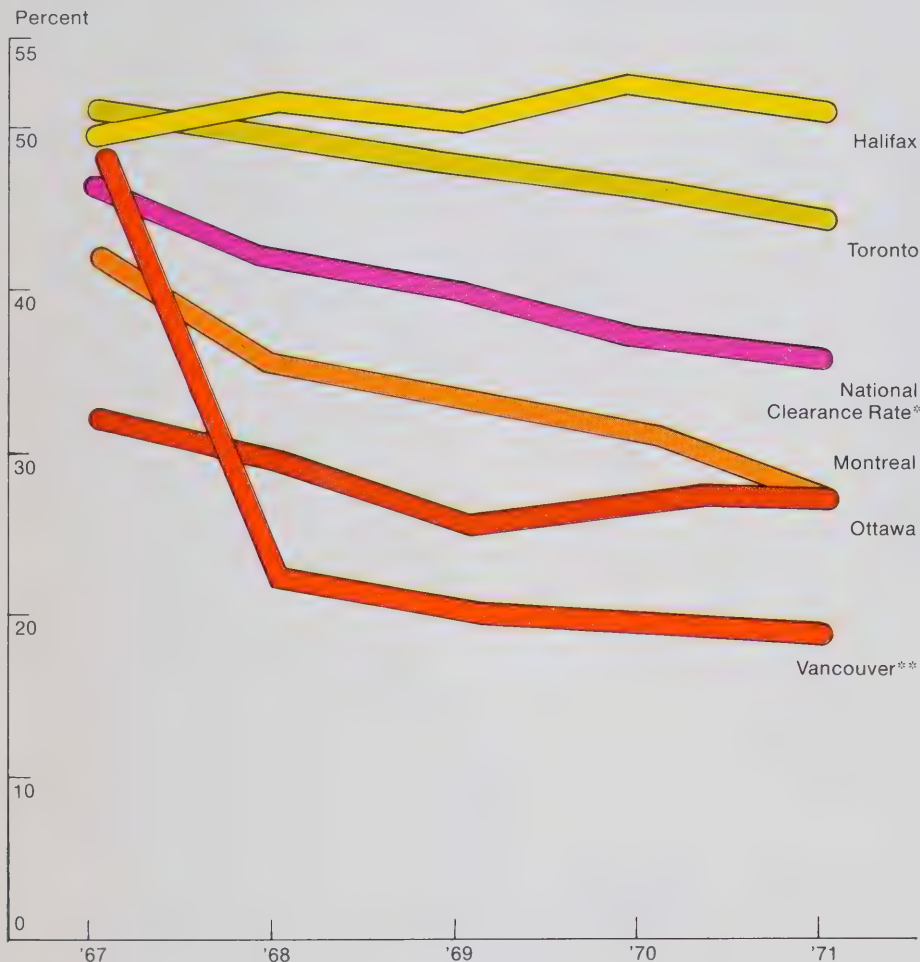
Percent Change in Total  
 Property Crime Index Offences

Percent Change in Total  
 Violent Crime Index Offences



\*Indexed offences include for: Property Crimes—Burglary, Larceny \$50 & Over, Auto Theft.  
 Violent Crimes—Murder, Forcible Rape, Robbery, Aggravated Assault.  
 Source—Statistics Canada, Cat. 85-205 & Preliminary Figures for '72.  
 Prepared by—Ministry of Solicitor-General, Statistics Division.

**Chart 6**  
**Decline in Police Clearance Rates**



\*Clearance rate is defined as the number of offences that were reported, that were cleared by charge.

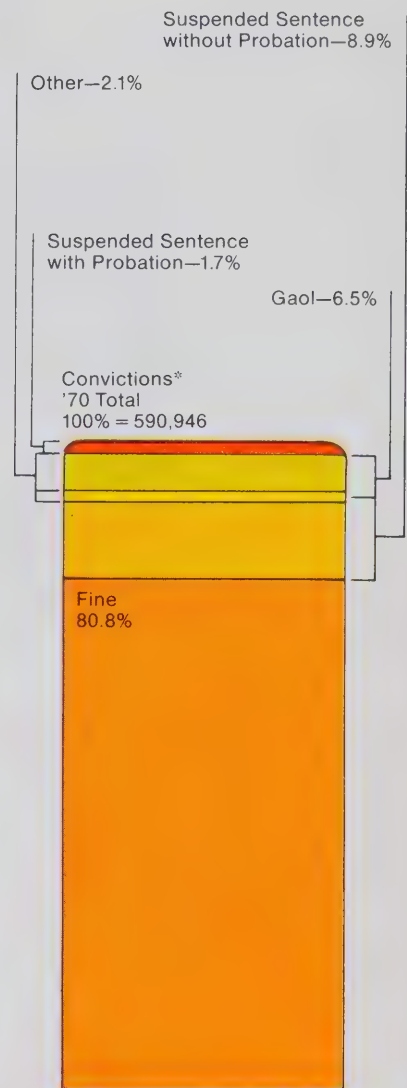
\*\*Changed handling of alcohol offences in '68.

NOTE—Performance Comparisons should not be based on clearance rates, as the different Police Forces use different inputs.

Source—Statistics Canada, Cat. No. 85-205.

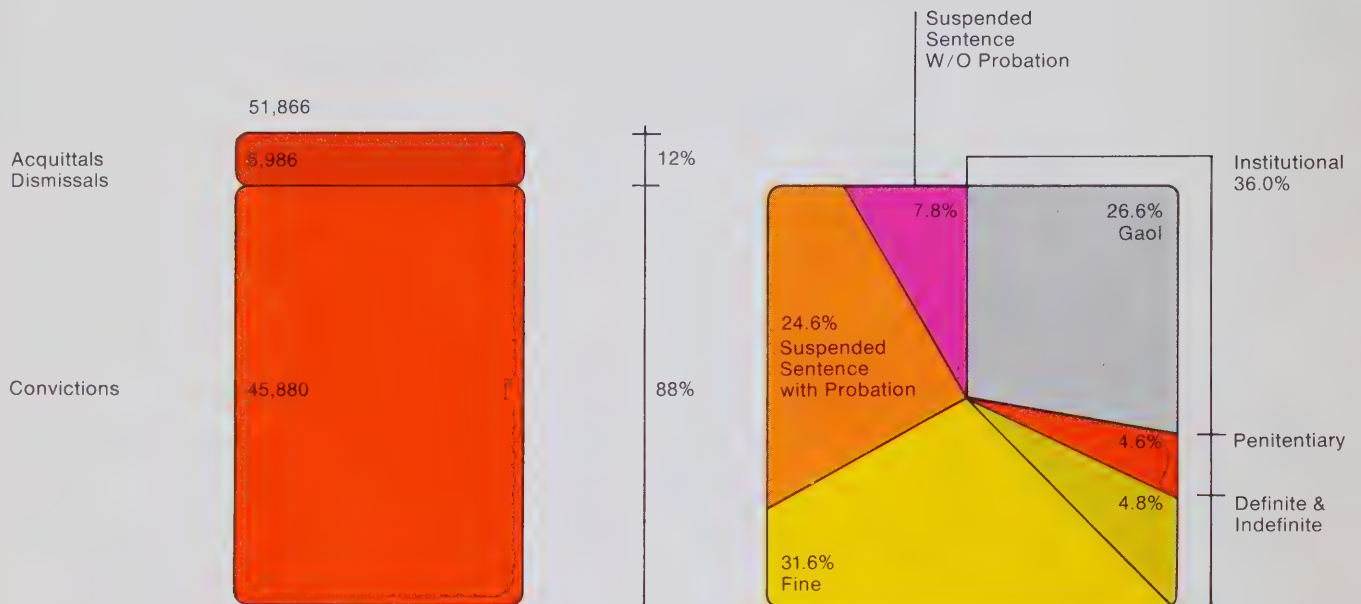
Prepared by—Ministry of Solicitor-General, Statistics Division.

**Chart 7**  
**Summary Offences**  
**(Excluding Traffic Offences)**



\*Data not collected on number of charges.  
Source—Statistics Canada,  
Cat. 85-201, 1970.  
Prepared by—Ministry of Solicitor-General,  
Statistics Division.

**Chart 8**  
Disposition of  
Indictable Offences\*—'70



\*Excludes Quebec and Alberta. (statistics not available in compatible form)  
Source—Statistics Canada, Cat. 85-201.  
Prepared by—Ministry of Solicitor-General, Statistics Division.

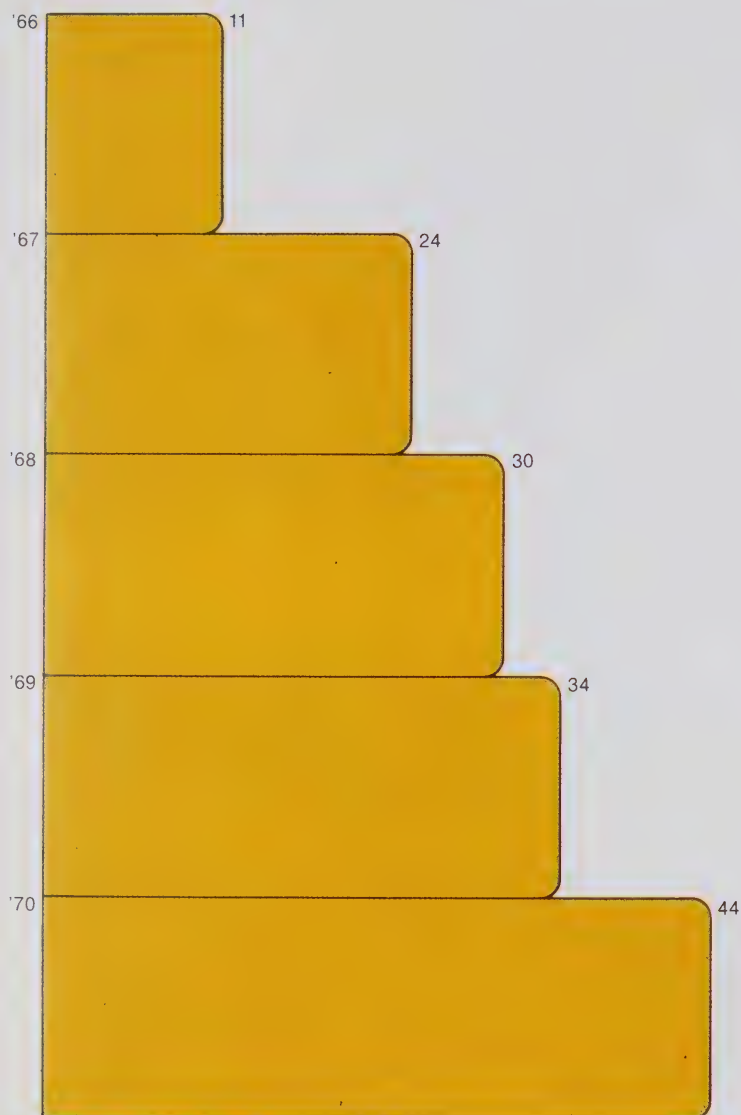


**Chart 9**  
**Relationship between Drug/Alcohol Users and**  
**Prison Inmates**



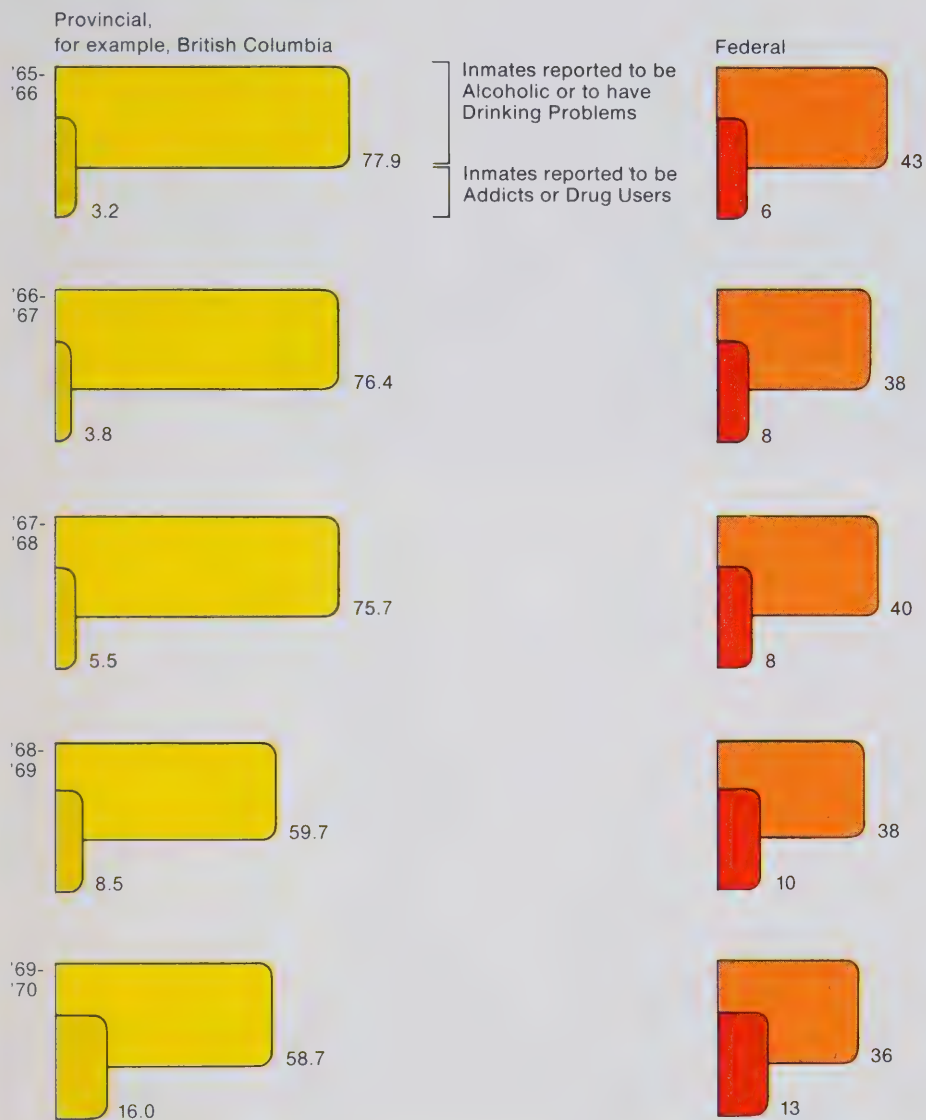
Source—Bureau of Dangerous Drugs, Health and Welfare Canada  
 Prepared by—Ministry of Solicitor-General, Statistics Division

**Chart 10**  
**Percentage of inmates committed to Federal**  
**Penitentiaries for Narcotic Control Act Violations**  
**who have had no previous commitments**



Source—Statistics Canada, Cat. 85-207.  
Prepared by—Ministry of Solicitor-General, Statistics Division.

**Chart 11**  
**Percent of Total Admissions\***



\*The same individual may be found in both groups.

Sources—Federal and Provincial Records

Prepared by—Ministry of Solicitor-General, Statistics Division



**Chart 12**  
**Population\* in Correctional Institutions**



\*Population recorded at December 31, each year.

\*\*UN Census of worldwide prison population, December 1, 1972

Source—Statistics Canada, Cat. 85-207

Prepared by—Ministry of Solicitor-General, Statistics Division

## B. The Correctional Process

This part of Chapter 1 describes the components of the correctional process, outlines the responsibilities of the federal corrections organizations, and the provincial governments, and draws on federal statistics to characterize the offender population.

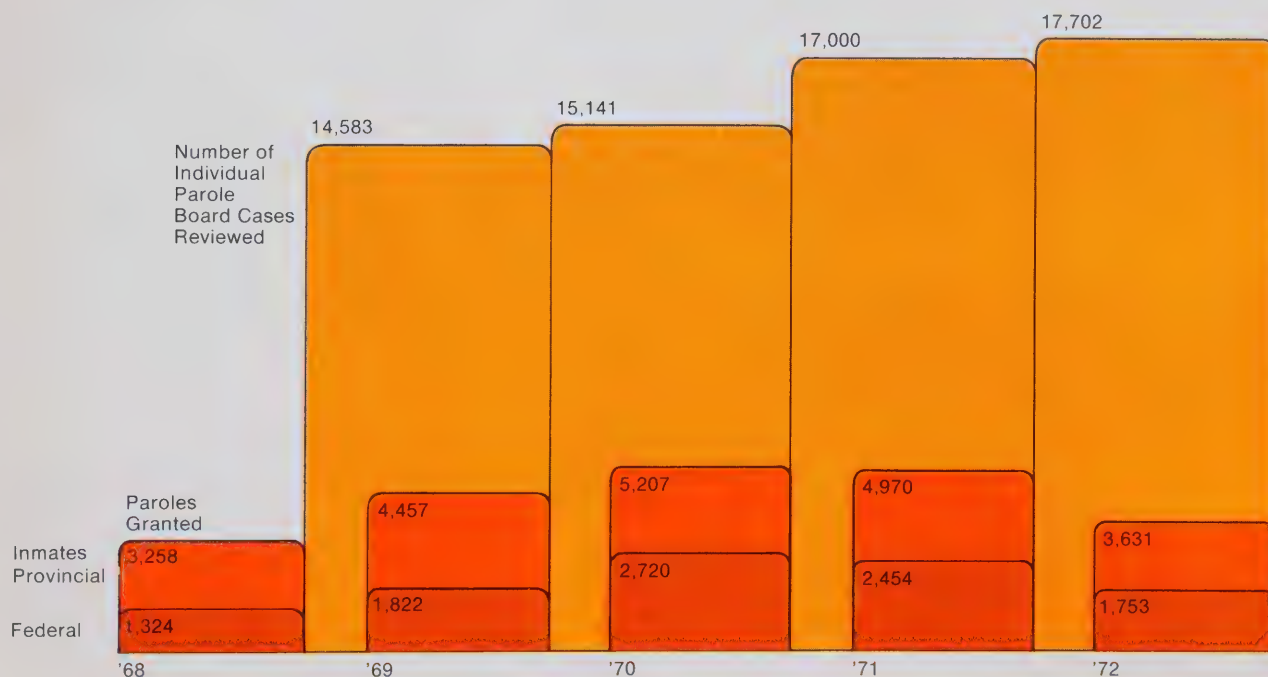
In recent years the federal and provincial components of corrections have been advancing on separate but complementary courses. At the federal level, the Canadian Penitentiary Service adminis-

ters the institutional portion of the sentence for offenders who are sentenced to two years or more, and for provincial inmates who have been transferred to federal institutions. The National Parole Board decides the point in the sentence when each inmate convicted of an offence against federal law, either in federal penitentiaries or in provincial prisons, (except those sentenced to indeterminate terms in British Columbia and Ontario), can return to the community under parole

supervision. The National Parole Service is responsible for the parole supervision of all inmates released to the community by the National Parole Board, and provides direct supervision to about half of the parolees and offenders released under mandatory supervision.\* Provincial correctional authorities also provide services for offenders who are serving sentences in provincial institutions, and administer probation programs and, in some provinces, parole decisions.

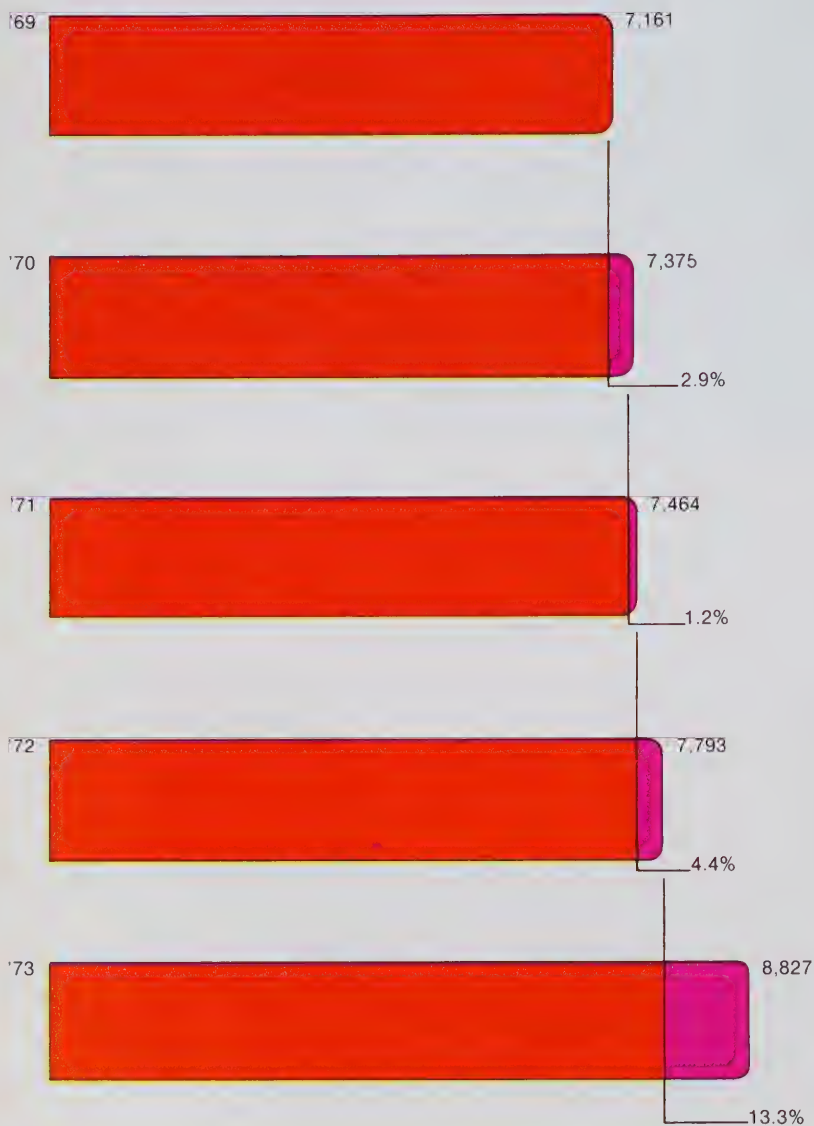
\* The remaining half is supervised by provincial correctional authorities or private agencies under contract to the National Parole Board.

**Chart 13**  
**Level of Parole Activity**



Source—National Parole Service.  
Prepared by—Ministry of Solicitor-General, Statistics Division.

**Chart 14**  
**Penitentiary Population\*—Fiscal Year End**



\*Population recorded at March 31, each year.

Source—Inmate Statistics Section, Canadian Penitentiary Service.  
 Prepared by—Ministry of Solicitor-General, Statistics Division.



Statistics suggest that in general terms the growth in population in correctional institutions in Canada may be on the increase again after four consecutive years of decline. (Chart 12.)

Just as the growth in corrections population has changed in recent years, so has the level of activity in parole (Chart 13). While cases reviewed by the National Parole Board have grown steadily since 1969, paroles granted peaked in 1970.

The year 1973 may show even further growth in correctional populations if the

sharp increase in the federal penitentiary population in 1973 is any indication (Chart 14).

—The number of parolees supervised peaked in 1971, after four years of substantial growth (Chart 15).

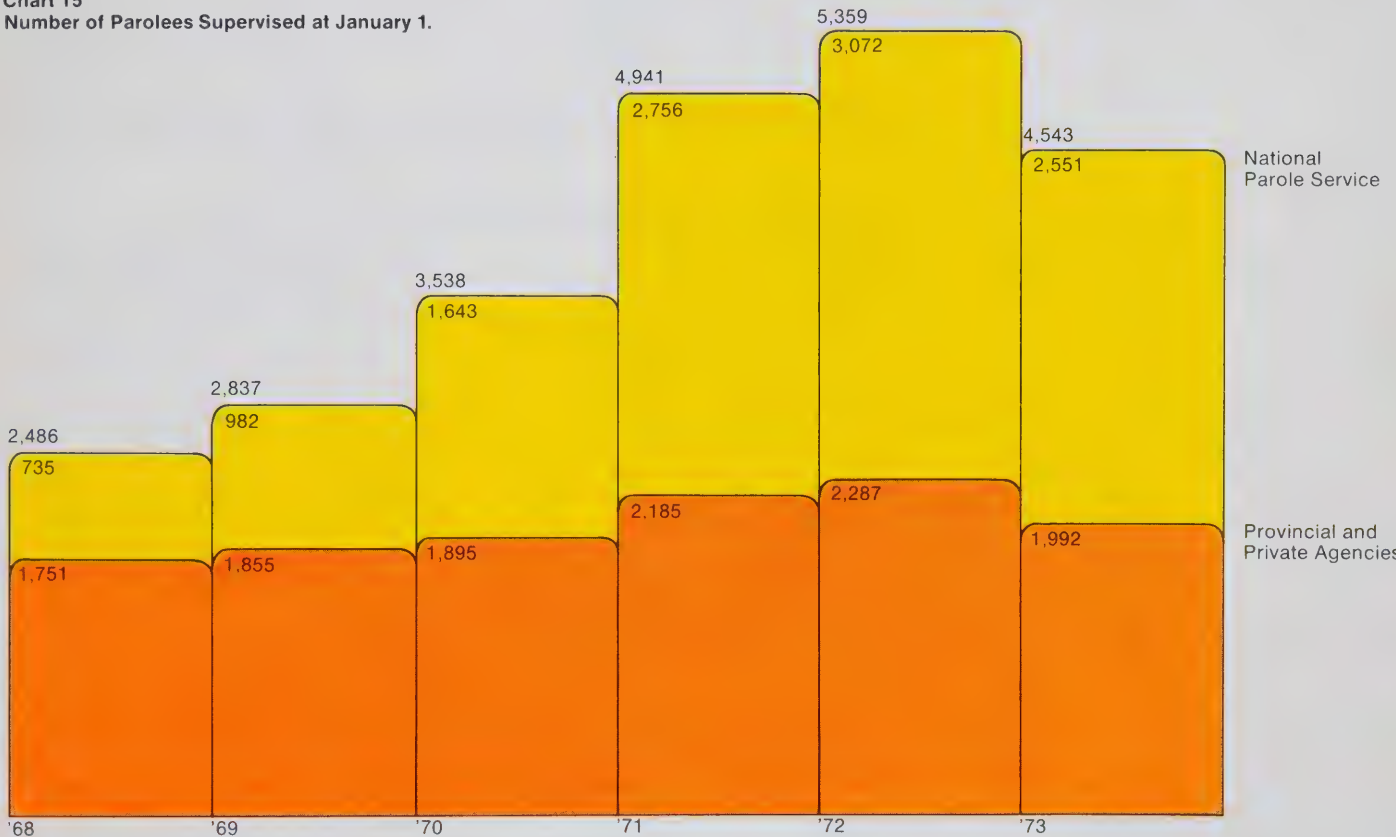
To accommodate this increase in activity in recent years, the federal corrections system has grown and undergone significant change. The number of custodial institutions, with the addition of minimum security and community correctional centres, has quadrupled from 12 in 1950 to 51 in 1973. In the last

10 years, 21 of the 34 parole offices were opened. And, in 1973-74, federal corrections capital and operating expenditures will be about \$115 million and will employ 6,300 people.

Federal corrections deals in large measure with offenders who appear to be entrenched in their commitment to criminal activity.

The majority of offenders serving sentences for breaking and entering, theft and fraud have previously been imprisoned (Chart 16).

**Chart 15**  
**Number of Parolees Supervised at January 1.**



—Does not include Mandatory Supervision.

Source—National Parole Service.

Prepared by—Ministry of Solicitor-General, Statistics Division.

—In a substantial number of cases, these repeat offenders have been imprisoned several times (Chart 17).

—Of offenders sent to federal penitentiaries, 74 percent have had previous commitments to provincial institutions (Chart 18).

—Eighty percent of offenders have been at liberty for less than 18 months after completing a previous term of imprisonment (Chart 19).

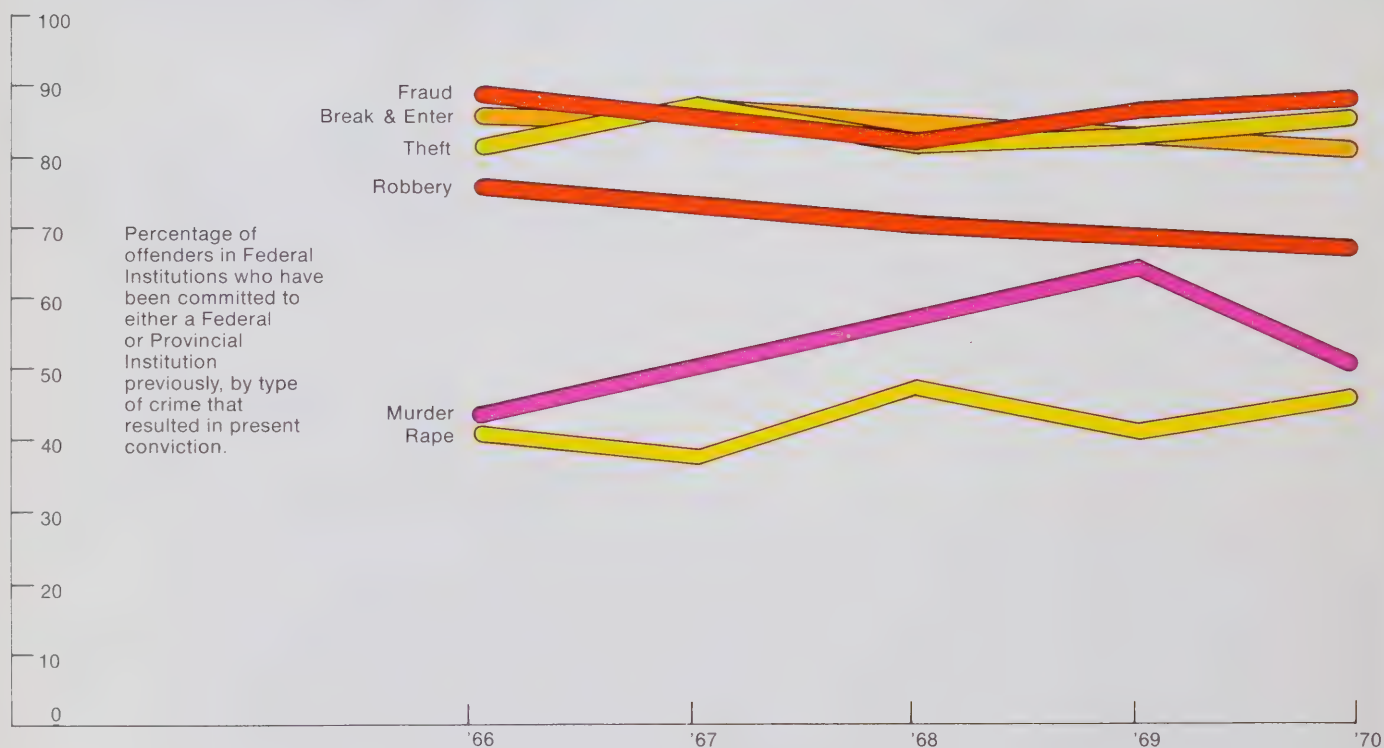
—Federal inmates tend to be older than those sentenced to provincial institutions or receiving non-incarceratory sentences (Chart 20).

—Twenty percent of parole terminées have had previous probation experience (Chart 21).

—Twenty percent of parole terminées have had previous parole experience (Chart 22).

This statistical evidence suggests that the federal corrections process is the last resource in the criminal justice system and frequently comes into play only after the collective efforts of other agencies and jurisdictions have failed to divert the offender from criminal to socially acceptable activity.

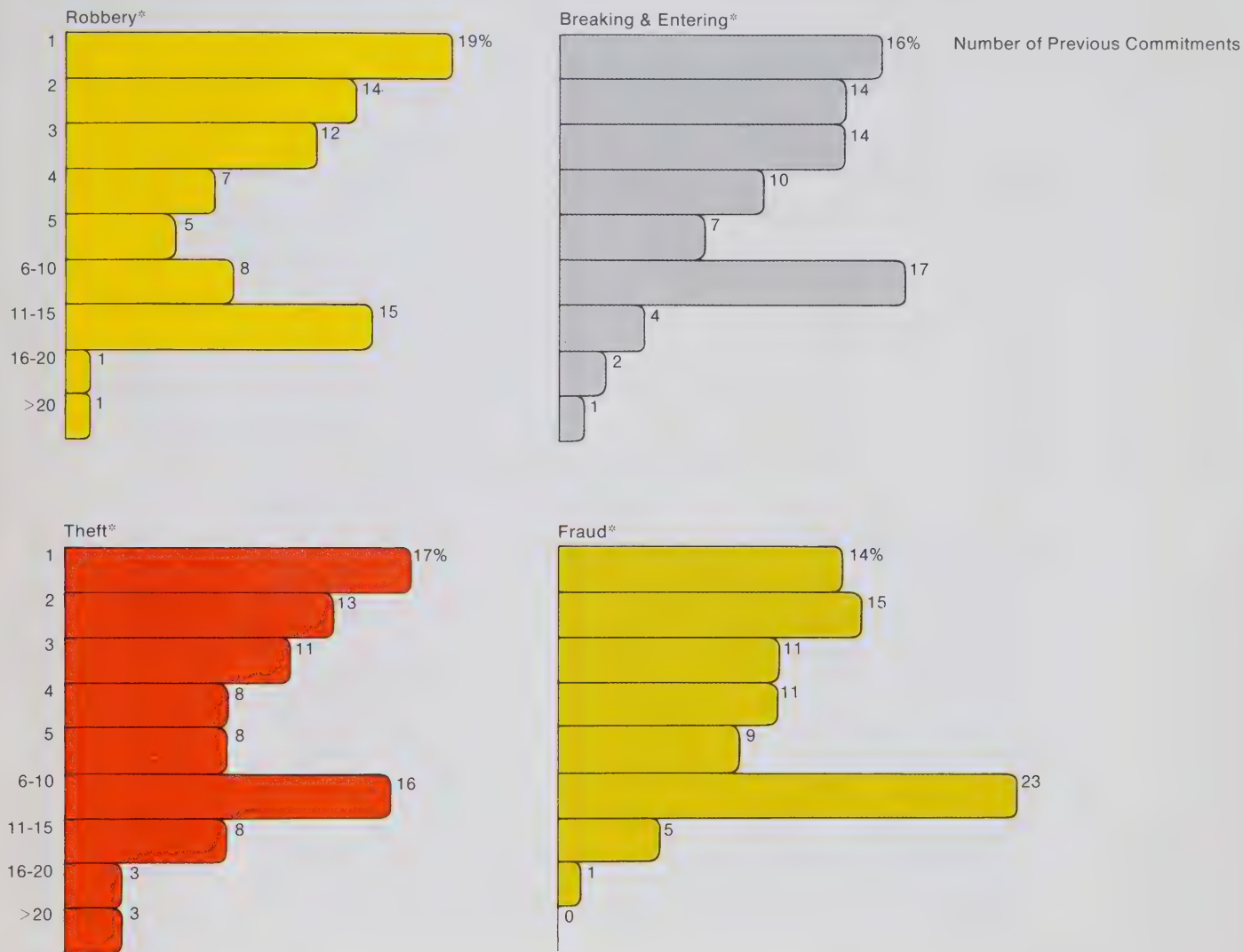
**Chart 16** Percentage with Previous Commitments



Source—Statistics Canada Cat. 85-207.

Prepared by—Ministry of Solicitor-General, Statistics Division.

**Chart 17 Percentage Distribution by Number of Previous Commitments in '70**



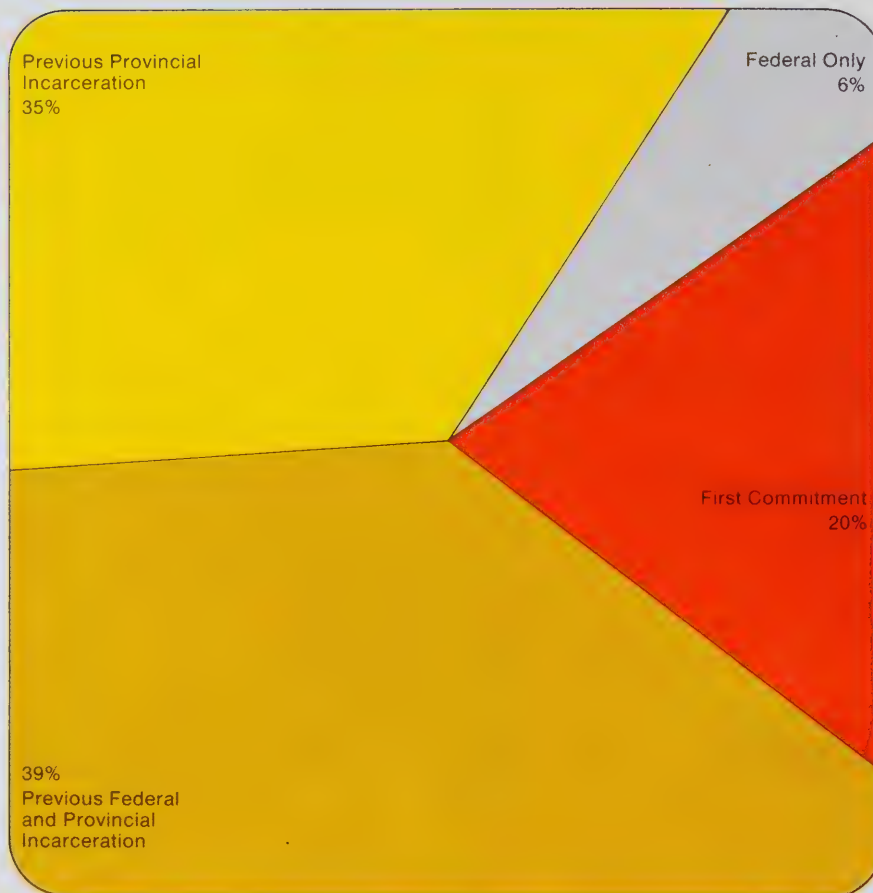
\*Type of Crime for which offender was committed.

Source—Statistics Canada, Cat. 85-207.

Prepared by—Ministry of Solicitor-General, Statistics Division.

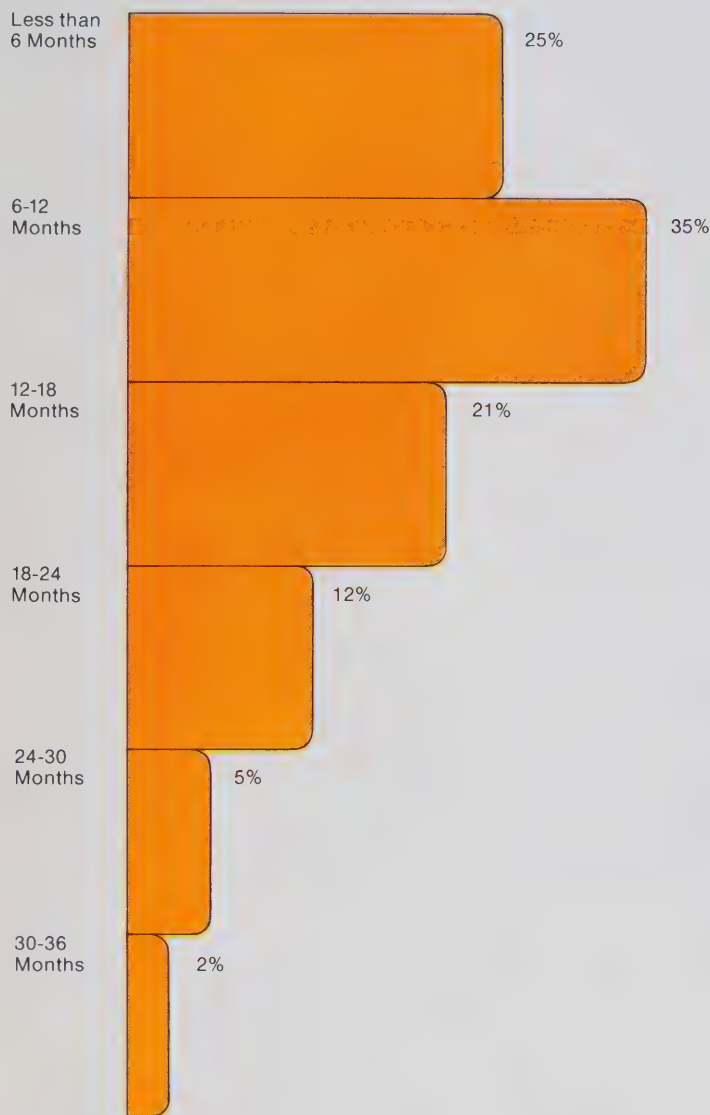


**Chart 18**  
**Total '70 Admissions to**  
**Federal Penitentiaries**  
**(Percent)**



Source—Statistics Canada, Cat. 85-207.  
Prepared by—Ministry of Solicitor-General, Statistics Division.

**Chart 19**  
**Interval at Liberty between Terms of Imprisonment**



Source—Inmate Records System: Inmates on Register as of Feb. 13, 1973.  
Prepared by—Ministry of Solicitor-General, Statistics Division.

Chart 20  
Percentage\* Distribution of Indictable Offence Convictions ('69)

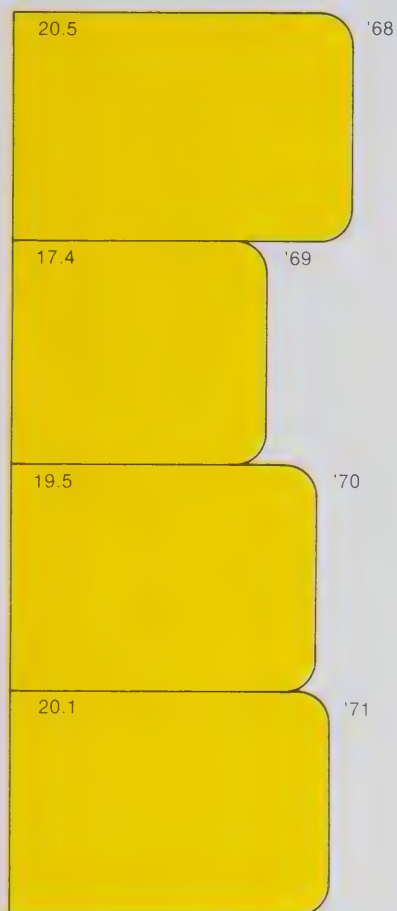


\*Percentages Cumulate to 100 Percent for each type of sentence across all the age groups.

Source—Statistics Canada. Cat. 85-201.  
Prepared by—Ministry of Solicitor-General, Statistics Division.

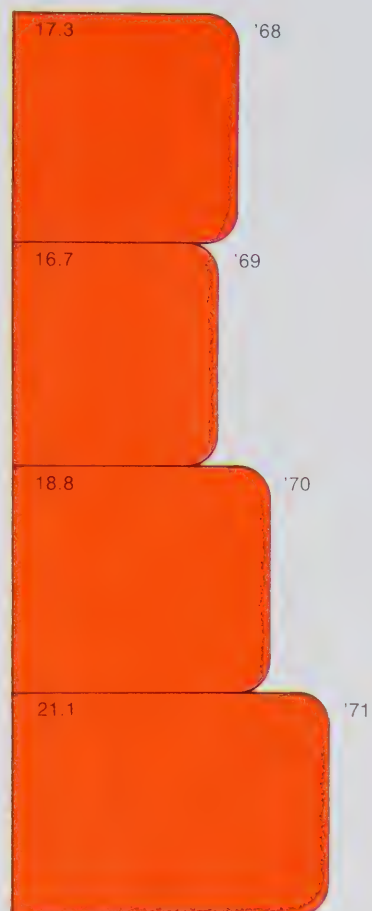


**Chart 21**  
**Percentage With Probation Experience**



Source  
Parole Clientele (General) Program.  
Prepared by  
Ministry of Solicitor-General,  
Statistics Division.

**Chart 22**  
**Percentage With Parole Experience**



Source  
Parole Clientele (General) Program.  
Prepared by  
Ministry of Solicitor-General,  
Statistics Division.

## Chapter 2

### Opportunities for Corrections Contributions Prior to Sentence Administration

While the direct responsibilities of correctional authorities begin once sentence is passed, their concerns encompass the full sphere of criminal justice. The correctional job frequently begins after educational, behavioural, economic, law enforcement and judicial efforts have fallen short of diverting the individual from a pattern of criminal activity. It is not unusual for the history of an imprisoned offender to include social welfare involvement in his early life, psychological counselling, job placement efforts, police warnings and juvenile probation or an initial non-custodial sentence from the judiciary. Thus the effectiveness of the correctional process depends on the development of complementary strategies that span the criminal justice and socio-economic systems—before, as well as after, sentence administration.

Correctional authorities bear no operational responsibility prior to sentence administration, except to the extent that they assist the court in the preparation of pre-sentence reports. However, corrections is deeply affected by and therefore vitally concerned with criminal justice activities that precede imprisonment. For example, understanding the prior association of the offender with social welfare and criminal justice agencies could be an important part of planning his correctional program. Conversely, experience in administering correctional programs can provide a valuable knowledge base for making constructive contributions to the planning of the law enforcement and judicial processes. Finally, correctional authorities, at the terminal point in the criminal justice system, must know the changes taking place in the other interdependent components of the criminal justice system to plan their own activities

effectively. For instance, if the police are increasing their rate of clearance or judges are giving longer sentences, it is essential that correctional authorities be informed of these changes, so that they can expand institutional facilities, correctional programs and parole services.

#### **A. Preventing Individuals From Entering Into Criminal Activity**

Keeping individuals out of criminal activity is the best way to reduce the level of activity in corrections. “An ounce of prevention is worth a pound of cure” is a well-worn saw—but it holds true in the criminal justice field. However, crime prevention should not be undertaken simply to ease the burden on corrections management. A basic value of Canadian society is the fulfillment of the individual, and entering criminal activity precludes his attainment of his potential. Moreover, preventing crime is the soundest way to help ensure the protection of society.

Four principal approaches for pursuing the strategy of preventing individuals from entering into criminal activity merit consideration:

- (1) ensure that laws are consistent with the values and responsive to the aspirations of society;
- (2) alleviate conditions that promote crime;
- (3) reduce opportunities for crime;
- (4) increase the risk in committing crime.

#### **1. Ensuring That Laws Are Consistent With and Responsive to Aspirations Of Society**

One way to reduce crime is to legislate it out of being—decriminalization. The body of criminal laws is periodically revised to reflect the changing standards

and values of society. For example, proscriptions against “victimless crimes” such as gambling, prostitution and the use of soft drugs are currently being challenged. And, recent changes in the Criminal Code have decriminalized a number of activities such as certain sexual activities between consenting adults. When laws cease to conform to the accepted values of society they will be contravened. For example, until recently abortion was unlawful, except in certain very restricted cases, yet unlawful abortions were not uncommon. Recent changes in the Criminal Code have broadened the grounds for lawful abortions. Moreover, the maintenance and enforcement of a few laws that society no longer endorses tend to throw the whole criminal justice system into disrepute. And, those laws that part of society no longer respects frequently provide profitable opportunities for criminal activity. Organized crime, for example, has taken advantage of the prevailing resistance to some laws that attempt to regulate social behaviour.

The other side of the coin of decriminalization is criminalization—strengthening sanctions against certain kinds of anti-social behaviour. Activities that are new, or have been either tolerated or subject to minor sanctions in the past, may come to be seen as increased threats to society. A number of new anti-social activities have recently been criminalized. Advocating genocide, aircraft hijacking, and making harassing phone calls have been constituted as new offences, and the maximum terms of imprisonment for unlawfully causing bodily harm has been raised from two to five years. Failure to take action to criminalize newly perceived offences can

have as serious an effect on the credibility and performance of the criminal justice system as failure to decriminalize those activities that have become accepted by society.

Recommendations for the revision of criminal law are the direct concern of the federal Department of Justice and the Law Reform Commission of Canada. Correctional authorities can make a significant contribution to encouraging action in this area by:

- Evaluating recidivism patterns, by studying offences that are candidates for decriminalization and the individual offenders convicted of such offences, to see whether those offences lead to other criminal activity

- Supporting a system-wide research effort to study society's views on different crimes and to assess the appropriateness of existing sanctions.

## **2. Alleviating Conditions That Promote Crime**

There is no one path to crime, and no simple models explain its origin. Criminality has roots in a combination of economic, social, and behavioural conditions. Because of the lack of understanding of the complex causes of crime, governments have not developed comprehensive measures to eradicate criminality. For example, it is commonly believed that socio-economic conditions are a key causative factor, and that appropriate improvements in these conditions could reduce criminal activity.

Yet very little work has been done in Canada to validate this basic assumption. Basic causative and evaluative research has been limited, and very few specific programs and demonstration projects to alleviate conditions that promote crime have been carried out. Moreover, a wide array of federal and provincial programs

such as social welfare, urban development, unemployment insurance, education, juvenile assistance and local initiative grants have an indirect impact on this area, but their effectiveness in reducing criminality has not been examined.

Correctional authorities can play an important part in strengthening understanding of the conditions that promote crime. At this time, the Ministry of the Solicitor General is sponsoring a National Youth Survey to document the services that now exist in juvenile courts, probation units, social agencies and provincial correctional departments to divert young people from the path of crime.

This study is just one of many steps that could be taken in this area. For example, correctional authorities could develop basic data to support an overall research effort on the causes of crime from inmate records, program evaluations, in-depth testing and counselling sessions, and community investigations. Such a research effort would be a major undertaking and its scope could include:

- Identifying those conditions that are associated with crime, and determining their impact on the incidence of crime;

- Determining the factors in existing socio-economic programs that lead to increases or decreases in criminality, and working out ways to reduce, eliminate or expand the influence of these factors;

- Planning and initiating experimental projects to test the validity of possible approaches for improving conditions that cause crime;

—Working with other agencies that operate socio-economic programs to coordinate the development of intervention strategies targeted at specific conditions.

## **3. Reducing Opportunities For Crime**

It has become clear that crime is opportunistic and thrives on deficiencies within individuals and social structures. In the same way that some individuals are accident-prone, some individuals, targets and areas are more vulnerable to crime. High-rise apartments are more susceptible to break-ins than single family dwellings. Small stores open late at night are subject to robbery. Crimes against the person occur more frequently in downtown areas of some areas of some major cities. The elderly are common victims of fraud.

Many factors contribute to this vulnerability to crime, but the proximate conditions seem to be an eroding sense of neighbourhood community, a lack of support for police and inadequate attention to security. By attacking these conditions—reducing the vulnerability of victims and the ease with which crime can be committed—police and other community-based agencies can reduce the incidence of crime. In British Columbia, the Vancouver Police high-rise projects have increased building security, and the RCMP community policing project in North Vancouver has helped to turn the young offender away from crime. A consultative program, sponsored by the Ministry of the Solicitor General in co-operation with federal, provincial and municipal police forces ("The Role of the Police in our Changing Society"), established that Canadian police forces are extending their community policing programs.



Correctional authorities should encourage and support these innovative efforts, for example by:

—Providing law enforcement and other community-based agencies with information on offenders that will illuminate potential links between types of victims and types of offenders.

—Working with private agencies, voluntary organizations and the general public to inform them and gain their active involvement in reducing opportunities for crime.

#### **4. Increasing the Risk In Committing Crime**

The value of sanctions as a deterrent to criminal activity is frequently debated. Perhaps the most widely held view is that sanctions deter the vast majority of the population from crime but are not an important consideration for the criminally inclined. Some crimes are attractive because the offender perceives the probability of institutional sanctions to be low. Criminals know that some crimes have a low clearance rate, and that organized crime has been successful in concealing much of its activity. Moreover, some criminal activities, such as “white collar” crimes, that are not generally perceived as crimes against any individual or his property, are infrequently investigated and seldom lead to the laying of charges.

Increasing the association of risk with crime in the criminal mind will require greater certainty of crime reporting and detection, investigation, solution and arrest by police, and conviction by the courts. Efforts in this area should yield significant returns. Experience and pilot projects have shown that the degree of risk and level of apprehension for targeted criminal elements can be increased through specific law enforcement programs. Even if increasing the

reporting and clearance rates does not have the desired effect of deterring crime it should still have the positive effect of identifying criminals, and often, removing them from circulation, and thus reducing the overall incidence of criminal activity.

To help law enforcement agencies increase the degree of risk and level of apprehension for criminals, correctional authorities could:

—Support efforts to develop and introduce new methods and equipment for detection and solution of crime;

—Undertake behavioural research as part of a broader study to analyze criminal activity from the criminal’s point-of-view to pinpoint low risk, high-return crimes and areas:

—Work with law enforcement agencies to help educate the public on the importance of reporting crime and aiding investigations.

#### **B. Diverting Offenders from Criminal Careers Prior to Sentence Administration**

Despite the best of crime prevention programs, some individuals will enter into criminal activity. The experience of corrections has been that as the offender’s involvement in criminal activity grows, and as he becomes hardened through exposure to the criminal justice process, the job of correcting him becomes increasingly difficult. Therefore, the common concern of all elements of the criminal justice process is to divert the offender from the path that leads to more serious criminal activities at the first opportunity. The first encounter between the individual and the law has extremely high correctional potential. These initial contacts offer the criminal justice system the opportunity to demonstrate fair and expeditious treatment, to reduce tenden-

cies to criminality, and to reinforce acceptable social behaviour.

From the corrections perspective, three approaches appear promising: (1) ensure just and humane treatment; (2) improve the effectiveness of pre-sentencing procedures; and (3) improve sentencing effectiveness.

#### **1. Ensuring Just and Humane Treatment**

Justice must be done and be seen to be done at every stage of the criminal justice process. In the first place, the individual is “innocent until proven guilty”, and his treatment by law enforcement and judicial authorities must respect this fundamental principle of criminal law. Moreover, the effects of involvement in the criminal justice process on those persons acquitted of charges for indictable offenses must be minimized. Secondly, the manner in which an individual is treated when he encounters the criminal justice system has a major effect in his own attitudes and potential for correction, and on public support for the system.

Recent steps to improve the treatment of accused individuals in custody awaiting trial, and in court, such as legal aid services, native court worker programs and bail reforms, are in accord with generally accepted belief that the way an individual is treated and represented has a major influence on the decision in court. However, indications can still be found that inequalities exist in the treatment of offenders before the law, such as the frequently expressed concern that the quality of justice relates to an individual’s wealth and the disproportionate population of some groups in our prisons, and further steps should be considered to improve the justness and equality of their treatment.

Efforts are under way to achieve improvements in dealing with young persons in conflict with the law. It is widely accepted that the full force of the state's power to imprison the individual while he is maturing should be restrained. But, the effectiveness and the consistency with which this approach has been carried out nationally can be improved.

Just and humane treatment should be extended to the victims of crime as well. The federal government already provides supplementary support to provincial programs of aid to victims of violent crime. However, except for private insurance schemes and redress through civil court proceedings, no protection exists for the victim in property crimes.

Many aspects of ensuring just and humane treatment prior to sentencing are beyond the direct responsibility of corrections. At the very least, however, correctional authorities can contribute by:

- Analyzing corrections records to determine undue disparities in types of sentence and population representation for different groups;

- Supporting and working with the other elements of the criminal justice system, where appropriate, to rectify these disparities.

## **2. Improving the Effectiveness Of Pre-Sentencing Procedures**

Considered judgement and discretion must enter into the whole administration of justice, particularly at the pre-conviction stage. At this stage in the criminal justice process, when the offender with whom both law enforcement and judicial officials are dealing is accused but not convicted, the rights of the individual should be scrupulously respected. The individual's freedom

should be limited only in cases where authorized officials judge that an accused individual is a potential danger to society or his actions are likely to frustrate the process of justice.

The procedures law enforcement officials use to bring an accused to trial can play an important part in breaking down criminal tendencies and starting the corrections process. Police intervention with a first offender sometimes carries on into a constructive personal relationship after trial that is instrumental in guiding an individual into a responsible life. Pre-trial detention can be a short, sharp eye opener that for some offenders serves as a life-long deterrent.

In some cases, however, pre-trial imprisonment is harmful because it reinforces criminal tendencies by introducing the accused to hardened members of criminal society. The policy of using summons instead of arrest, and of allowing accused persons ready access to bail in situations where society does not appear to be endangered, reduces the possibility of pre-trial imprisonment and respects the accused individual's right to freedom.

It is the difficulties in implementing this policy, rather than disagreement over its basic soundness, that cause questioning and concern on the part of public and police. Experience has shown that police forces can develop the ability to make judgments of risk associated with summons, and exercise the necessary discretion. However, further advances are required to provide the police with working guidelines and timely and accurate information systems.

At this time the federal Law Reform Commission is sponsoring studies to determine ways to reduce tendencies towards criminal behaviour before the

individual establishes a criminal record. In addition, the possibility of applying developments that are being tested in other jurisdictions, such as pre-conviction voluntary supervision—a form of consent judgement—to avoid incarceration and the stigma of trial, could be considered.

The speed with which pre-trial procedures are carried out is also accepted as an effective component in the process of correcting individuals. Yet court delays are another pre-trial problem, as shown in a recent study of Toronto courts.\* Such delays may allow the offender to remain at large without controls, or leave a cloud of doubt hanging over the innocent for too long a period of time. Delays can lead to a breakdown in understanding the cause-effect relationship on the part of the accused, a loss of the deterrent effect of prompt trial, a dilution of the quality of justice if unwarranted "plea bargaining" develops, and erosion of public confidence in the courts. Moreover, trial delays may result in longer detention for accused offenders in remand centres, which are ill-suited for correction. They provide little opportunity for correcting behaviour and bring together the hardened criminal and the newcomer to crime for extended periods.

The response of the criminal justice system to these problems could include administrative and procedural improvements such as more efficient case flow and the provision of additional court personnel. New alternatives to traditional judicial process, such as administrative disposition and special courts, could also be examined. Correctional authorities have a role to play in seeking out improvement in pre-trial procedures. They could:

\* Robert G. Hann, *Decision Making in the Canadian Criminal Courts: A Simulation*, 1973



—Work with law enforcement and judicial authorities to develop ways to apply the experience and techniques of prison classification in the use of discretionary summons powers at the pre-trial stage;

—Study how the services, or the procedures, of parole and probation could be applied to pre-conviction voluntary supervision, with particular attention to the diversion of the juvenile offender from the courts at the pre-trial stage;

—Work with law enforcement and judicial authorities to improve detention, remand and diagnostic facilities.

### **3. Improving Sentencing Effectiveness**

Effective sentencing is a difficult task that requires consideration of the offender, the crime, the victim and the community. The court must take into consideration the need to punish the offender to establish a deterrent that will discourage similar crimes; the need to protect society from the criminal through incarceration; the need to return a corrected individual to society; and the possibility of restitution to the victim.

Improving the effectiveness of sentencing will require a review within the criminal justice system of basic assumptions that impact upon the choice of sentencing alternatives, and a search for answers to many challenging questions. For example:

—In what ways can sentencing better contribute to the correction of the offender?

—Are custodial sentences necessarily more effective than fines or probation in keeping certain kinds of offenders from engaging in further criminal activities?

—Should restitution by the offender to the victim be used more often to replace or augment institutional punishment?

—Are current laws that deal with the habitual criminal, the dangerous sexual offender and the dangerous offender adequate to provide the necessary protection of society?

At this time, the Law Reform Commission is undertaking a long-term study of the “impact and relative effectiveness of the sanctions used to enforce the Criminal Code and other federal statutes”, in order to “prepare a code of principles to serve as a guide in sentencing”. But answers must be found for some of the pressing issues in sentencing as it relates to corrections, and to this end, correctional authorities could:

—Analyze the results achieved by sentences according to type of crime, the criminal and his potential for correction, the treatment he receives, the rate of recidivism, and the damage suffered by the victim;

—Keep the judiciary informed of the classification approach in corrections, available correctional programs and opportunities for helping the offender;

—Contribute to the development of guidelines for the control and correctional aspects of sentencing alternatives for different types of offenders;

—Seek closer consultation between judiciary and corrections management and support judicial institutes and criminal justice seminars that deal with sentencing.

Given the fragmentation of responsibilities within the criminal justice system, cooperation and coordination of effort is necessary to improve performance prior to sentence administration. Since 1969, the Ministry of the Solicitor General has sponsored a program of consultation with the provinces, municipalities, private agencies and universities on specific crime prevention and corrections questions and opportunities. This program has included support for correctional reviews in Newfoundland, New Brunswick, Prince Edward Island, Saskatchewan, British Columbia and the Northwest Territories, and has endeavoured to maintain contact with the independent reviews conducted in other provinces. This program could be further developed to the point where it encourages the launching of co-ordinated actions on a broader scale. To ensure that the views of corrections are considered across the criminal justice system, correctional authorities should coordinate their efforts better.

Additional knowledge is often required to answer the many tough questions that face the criminal justice system at this time. This will also require a greater commitment to research and experimentation on the part of all jurisdictions. Very little Canadian research has been undertaken in the crime prevention area, the current criminal justice statistical base is incomplete and inadequate, and performance results of existing programs are inadequately monitored.



## Chapter 3

### Opportunities to Reduce the level and Seriousness of Recurrent Criminal Activity

The previous chapter emphasized the first two strategies that the criminal justice system should follow: preventing the entry of individuals into criminal activity and, failing that, restricting their involvement in the criminal justice system to the degree possible. Despite the system's best efforts, however, criminal activity and imprisonment will continue to be the reality in our present society. The corrections process is therefore essential, and should be directed towards achieving the third strategy outlined in the introduction—reducing the level and seriousness of recurrent criminal activity. Fulfilling this strategy will require the ongoing commitment of correctional authorities to four priority areas: necessary control, humane treatment, sound correctional programs and a strongly coordinated effort.

Control is the first priority of the correctional process, for in sentences of probation and imprisonment, the court makes a deliberate decision to suspend the full freedom of the individual for a definite period of time. Administering this sentence is the job of corrections, and the primary requirement of corrections is to ensure the necessary control of the offender for the full duration of the sentence whether it is served in an institution or in the community. The primacy of this requirement was clearly stated by the Prime Minister of Canada on May 16, 1973 in the House of Commons when he said: "Our prisons are there to contain unlawful persons. Containment is the primary function. Rehabilitation follows".

Humane treatment is the second priority of correctional authorities. The offender is a member of the society that the criminal justice system is trying to protect. The Canadian Committee on

Corrections brought this point out strongly when it said that: "The inclusion of the offender as a member of society entitled to full protection is important. This principle prevents the application of correctional measures against convicted persons too harshly or for too long".\* In voicing this concern, the committee expressed the view held by Canadian society of the fundamental worth of the human being. In accordance with this view, the second priority of correctional authorities, after meeting the control requirement, is to ensure that the offender is dealt with individually and humanely.

The provision of appropriate correctional opportunities is the third priority of corrections. The Canadian Committee on Corrections stated that "the rehabilitation of the individual offender offers the best long-term protection for society, since that ends the risk of a continuing criminal career".\*\* Achieving this goal is not by itself enough to ensure the protection of society. Experience has shown that some offenders cannot be rehabilitated. However, most offenders appear to have the potential to be corrected, and actions to this end should be encouraged wherever possible. Even partial success with an offender—such as less frequent involvement in crime or the commission of less serious forms of crime—is an end worth pursuing.

A strongly coordinated corrections effort and improved management systems, is the fourth priority. A sound corrections strategy should avoid duplications in facilities and programs, rationalize special services, consolidate community involvement, and bring together interdependent elements to solve common problems. Moreover, strengthened coordination within corrections will facilitate improved

working relationships with other components of the criminal justice system. Just as corrections management has good reason to contribute to the processes that precede sentence administration, so have the police and judiciary a valid interest in the performance of corrections management. They have realistic insights into many correctional problems and opportunities, as well as the capability to help in many areas. Thus, corrections should be receptive to the contributions of all other elements and jurisdictions in the criminal justice system.

In the corrections field the past 15 years have been a period of expansion, experiment and change. Corrections authorities have expanded penitentiary and prison facilities, and, with the establishment of medium and minimum security institutions and community correctional centres, have introduced innovative options for incarceration. New institutional rehabilitative programs have been developed. The use of probation and parole has been expanded and federal and provincial authorities are expanding programs to provide community centres and residential centres for probationers and parolees, offering counselling and instruction.

Further advances can be made in following the correctional strategy of reducing the level and seriousness of recurrent criminal activities. The priorities outlined for corrections determine the principal approaches that could be followed:

- (1) ensure the necessary control of offenders;
- (2) deal with the offender individually and humanely;
- (3) provide appropriate correctional opportunities for the offender; and

\* Report of the Canadian Committee on Corrections, page 11.

\*\* Ibid, page 15.

(4) strengthen corrections coordination and management systems.

#### **A. Ensuring the Necessary Control Of Offenders**

Offenders in institutions or on parole present a broad spectrum of control and treatment requirements. They range from individuals for whom it is appropriate to serve their sentence in communities, to those who are habitual but not dangerous offenders, to those who require personal protection, to those who are dangerous. For a large part of this population, control measures can be loosened over time as the offender shows that he is prepared to accept higher levels of responsibility; the provision of increasing levels of freedom is a necessary correctional program.

Achieving the necessary control involves many considerations, including:

- (1) dealing with the dangerous offender;
- (2) providing effective security;
- (3) utilizing effective motivational tools;
- (4) providing appropriate facilities; and
- (5) providing effective parole supervision.

#### **1. Dealing With the Dangerous Offender**

A significant proportion of the penitentiary population engages in recurrent criminal activity, some of which constitutes a continuing danger to the personal safety of others. Many of these dangerous offenders are not so identified under the indeterminate sentences for dangerous sexual offenders or habitual criminals. And, these dangerous offenders will return to the community when their fixed term sentences have expired. As a result of a possibility of continuing risk to society, the appropriateness and application of indeterminate sentences should be reviewed and new alternatives sought that will better protect society.

The Canadian Committee on Corrections recognized the need for a better definition of the dangerous offender. In its report, the Committee recommended "that the present habitual offender legislation and dangerous sexual offender legislation be repealed and replaced by dangerous offender legislation." The Committee believed that too often existing legislation is used to convict the persistent and non-dangerous offender and that many classes of dangerous offenders are being overlooked.\*

Changes in the definition of the dangerous offender are not, however, a total solution to the problem of dealing with the dangerous offender. Correctional authorities require improved methods for diagnosing dangerousness and controlling and correcting the dangerous offender.

Developing improved means of protecting society from dangerous offenders will require coordinated efforts by the criminal justice system. The contributions correctional authorities can make include:

—Substantially upgrading the capability to identify potentially dangerous individuals, and working with the courts to apply identification techniques;

—Sponsoring and supporting efforts to develop approaches to sentencing that deal more effectively with dangerous offenders, by studying the corrective potential of different types of offenders with particular reference to the length of sentence needed to reduce risk to society;

—Identifying ways to make high-control imprisonment more humane and beneficial for the offender, while ensuring adequate protection for society, institutional staff, other inmates and himself.

#### **2. Providing Effective Security**

Escapes have been a particular problem in the federal system in recent years. The public view of the correctional process gives primacy to control, and uses the quality of security as a crude barometer to measure the general effectiveness of corrections. Federal correctional authorities recognize the need to perform the control function better to ensure adequate protection of society and to gain public support for innovation in other aspects of corrections.

Moreover, security has a direct bearing on the ability to carry out institutional programs. If the desire to escape can be eliminated by rendering efforts to escape futile, inmate energies can be better utilized in positive programs. At the same time, providing effective security depends on a flexible approach. Where the danger to society is great, the need for security is high. As the danger decreases, the need for security is reduced. As a result, today's correctional process must provide a wide range of security situations, such as super maximum, maximum, medium and minimum penitentiaries, community centres, parole and probation supervision.

The federal corrections system is greatly strengthening security measures. Perimeter security is being tightened with expanded fencing programs and the introduction of new detection, control and alarm tools. Staffs are being increased through additional recruiting and upgraded through improved training. Internal security is being improved through the living unit concept, which enables penitentiary staff to become more closely involved with inmates, and gain an awareness of security problems, a process that has come to be known as dynamic security.

\* The Committee report proposed the following definition for the dangerous offender:  
"Dangerous offender means an offender who has been convicted of an offence specified in this Part [of the Criminal Code] who by reason of character disorder, emotional disorder, mental disorder or defect constitutes a continuing danger and who is likely to kill, inflict serious bodily injury, endanger life, inflict severe psychological damage or otherwise seriously endanger the personal safety of others". (page 258)



In addition to such operational improvements, correctional authorities must undertake further study in the field of security. Correctional authorities need to:

- Continue to seek and try out new and improved control measures;

- Better determine the kinds of security required by inmate type;

- Develop ways to predict the behaviour of escapers, so that risk situations can be anticipated and controlled, and the chances of immediate apprehension improved.

### **3. Utilizing Effective Motivational Tools**

The control of inmates through motivational means has taken on a new significance in recent years. Federal correctional authorities have taken many steps to control inmates through motivational means. Corporal punishment has been eliminated, guidelines for handling discipline cases have been prepared and distributed in all institutions, inmate committees have been established in all institutions to improve communications between inmates and the staff, and dynamic security is receiving more emphasis. Nevertheless, correctional authorities need to take further steps to advance the capability to provide effective motivational controls and an environment for the behavioural change of the offender.

Statutory and earned remission, long considered to be one of the most important motivational and control tools, is being questioned. The report of the Task Force on Release of Inmates\* pointed out that: "most penitentiary authorities today feel that the present system of remission, both statutory and earned, has become of little or no control value"; the granting of earned remission "appears to have become virtually auto-

matic"; parole is a better control device than remission; and, once remission is forfeited, it "can be, and frequently is, remitted again to the inmate." As a result, the Task Force recommended "that remission, both statutory and earned, be abolished." There also appears to be concern that the granting of remissions works against the protection of society from the dangerous offender. On the other hand, some authorities report good results with remissions when properly applied. Whatever changes are made, the system of remission should be uniform for all offenders against federal laws, whether in federal or provincial institutions.

Temporary absences for prisoners, which may be granted at the discretion of custodial authorities under the Penitentiary Act (and the Prisons and Reformatories Act), have also come into question. Escapes by prisoners on temporary absence point to the need for greater selectivity and security in the granting of this privilege. And, the Task Force on Release of Inmates reported that it could "see no valid reason for the continuation of temporary absence for rehabilitative purposes as an institution independent from parole or day parole", and recommended the total abolition of temporary absence for rehabilitative reasons and its replacement by temporary parole. Changes in operating procedure have been made by the federal authorities; day parole has replaced "back-to-back" temporary absences.

Nevertheless, the experience of the Canadian Penitentiary Service shows that temporary absences can be a powerful tool for motivating the offender within the institution, by enabling him to maintain family and other social ties, and providing him with opportunities to search for gainful

employment. Accordingly, federal correctional authorities are seeking ways to improve the effectiveness of temporary absence as a motivational tool. The Canadian Penitentiary Service is developing and applying more detailed and stringent criteria in the cases of some types of offenders, and increasing the use of escorts for others.

Correctional authorities could undertake more intensive study in this area of motivation and control, for example:

- Undertake research studies to examine the effectiveness of remission, temporary absence and parole policy as motivational and control techniques;

- Examine monetary measures such as fines, minimum wages and purchasing privileges to determine their potential effectiveness;

- Find ways to coordinate remission and temporary absence practices with the effects of parole decisions.

### **4. Providing Appropriate Facilities**

At the present time, inadequate penitentiary facilities constrain federal correctional efforts. Overcrowding of facilities restricts the ability to achieve better control by placing inmates selectively. Several maximum security units have shortcomings. The British Columbia and Dorchester, New Brunswick, penitentiaries are obsolete and overcrowded, and the penitentiary at Prince Albert, Saskatchewan, is remote from the home communities of most inmates. Special treatment facilities, such as regional medical centres, are only beginning to be established. This means that the management of federal correctional institutions including the provision of controls appropriate for the risk the inmates present to society presents real problems.

\* Chaired by Mr. Justice James K. Hugessen, the Task Force presented its recommendations to the Solicitor General on November 30, 1972.

The federal corrections system has embarked on a program to acquire facilities to meet the current needs and prepare a longer term facilities development plan. With regard to maximum security installations, this plan draws upon the recommendations of the Working Group on Federal Maximum Security Institutions Design.\* The overall plan has been backed up with detailed planning activities for facilities in British Columbia, the Prairies and the Maritimes, and the experience and expertise of provincial and private correctional agencies. To support these programs, the Ministry of the Solicitor General is undertaking a study to develop more effective ways to forecast the growth and composition of penitentiary populations and identify the actions of the components of the criminal justice system that have the greatest impact on changing growth rates.

More could be done to improve facilities, such as:

- Determine the security and treatment requirement essential to institutional design, and make plans for more modular and flexible institutions;

- Coordinate the development of facilities and programs by the federal government and the provinces.

### **5. Providing Effective Parole Supervision**

The offender on parole is still under sentence, and is subject to control until the sentence is completed. Parole is not a device that reduces the sentence of the court; it changes the type of control over the offender from institutional containment to community supervision. The Parole Act requires that "the release of the inmate on parole would not constitute an undue risk to

society." Ensuring that the offender under parole presents no undue risk to society is an essential responsibility of the correctional system.

Supervision of parole, like every other function in corrections, must ensure necessary control while supporting every opportunity to help the offender correct his behaviour. Achieving this balance poses great difficulties. For example, some offenders equate parole with expiration of sentence, and resist supervision. Some offenders released under mandatory supervision tend to be particularly hostile to supervision. Moreover, supervision seems to be especially difficult during the first six months of parole. One indication of the difficulty of providing effective community control is that forfeitures occasioned by fresh convictions now exceed revocations by the Parole Board. To strengthen the control element of parole supervision, correctional authorities need to:

- Undertake field studies on the relationships between parole supervisors and parolees to determine how control can be improved;

- Review cases of parole failure to identify causative factors;

- Identify ways in which the correctional system can maintain control throughout the process of transferring supervisory responsibilities from institutional management to parole supervisors.

### **B. Dealing With the Offender Individually And Humanely**

Simply locking the offender up serves neither society nor the offender. Our society has a basic concern for the fundamental worth of the human being, and correctional authorities accept the unceasing challenge of realizing this worth.

Because consideration of offenders as members of society is basic to such a concept of treatment, correctional authorities seek to curtail their freedom to the minimum degree necessary, and to respect their human dignity to the maximum degree possible.

The federal approach to dealing with the offender individually and humanely gives primacy to three courses of action: (1) developing a sound classification process; (2) ensuring appropriate rights and responsibilities in inmates; and (3) adopting measures that will assist the offender in reintegrating into society.

### **1. Developing A Sound Classification System**

Security classification is a critical element of corrections management. Currently, inmates are programmed through their terms of imprisonment on the basis first of their expected security risk (for example, maximum, medium, minimum) and, within the security requirements of the correctional institutions where they are assigned, on the basis of individual correctional requirements and available treatment programs.

The process of classification should aim at determining the exact degree of security required to protect society from each offender. The inmate should be initially and periodically positioned in the system according to the minimum degree of control needed at his assigned security level. High security and supervision levels produce an abnormal environment that tends to reduce an inmate's sense of responsibility and initiative, his institutional program activity and the chances for correcting criminal behaviour. Besides, high security costs more than low security. Thus, tests that can predict the level of security risk and correctional potential with a high degree of reliability are required.

\* Chaired by Dr. J. W. Mohr, the Working Group reported to the Solicitor General of Canada on November 30, 1971.



Each offender has distinct and personal needs that should be identified by the classification process so that his correctional program can be properly developed. To enable him to reintegrate into society successfully, classification should be an ongoing process so that his attitudinal and behavioural changes can be identified, and encouraged by greater degrees of freedom and a greater responsibility for his correctional program. A successful program of corrections requires individualized and flexible treatment, using facilities and resources within the institutions and the community. Above all, it requires effective classification tools and highly professional classification officers.

The urgency of advancing the present state of classification expertise has been stressed by most correctional authorities in Canada and elsewhere. But predicting individual behaviour with precision is no simple task. Federal correctional authorities are therefore giving high priority to the improvement of classification methods, and will be placing heavy emphasis on identifying new approaches to improve this vital function. At the same time, as these concerns are universally shared, correctional authorities should watch closely developments in other jurisdictions. To improve classification, there is a need to:

- Develop and test statistical predictors of security risk and correctional potential;

- Develop administrative tools that will improve consistency in applying the classification system.

## **2. Ensuring Appropriate Rights, Privileges and Responsibilities For Inmates**

At this time, restrictions are placed on the freedom of the offender only to the extent that is necessary for control in the protection of society, that assists in

the corrections and reintegration process, and that is critical to the administration and security of the institution. There are three reasons for this. First, the punishment of the offender is the deprivation of his liberty. There is no legal authority for further restrictions for punishment for the crime for which he was convicted. Secondly, the basic problem many offenders suffer is difficulty in coping with a normal environment—in short, acting as responsible members of society; restrictions deprive them of an incentive to develop a sense of responsibility unless they are at the same time motivated through the properly planned and programmed opportunities for greater degrees of freedom and individual responsibility. And thirdly, the granting of privileges can be critical in the administration of an institution. Petty, unjustified restrictions and controls can further antagonize the offender, reduce his correctional potential, and become a cause of prison strife. On the other hand, extremes of permissiveness do not encourage the development of a sense of responsibility in the inmate. While the challenge is clear in concept, meeting it is difficult. Rights, privileges and rules should be clearly stated to be understood and respected.

In the federal corrections system, the Penitentiary Regulations specifically confer certain rights on inmates, such as the right to food and medical attention, and a Correctional Investigator has been appointed under the Inquiries Act to investigate inmate complaints. Nevertheless, widespread debate continues over what rights inmates should have and the kinds of restrictions needed at all stages in the criminal process. Strong arguments are being advanced for both

increasing and restricting inmates' rights. The Hugessen Task Force identified many of the issues concerning the rights of offenders on parole; other issues concerning offenders at other stages of the criminal justice process have been raised by other authorities. For example:

- Should inmates be given the right to external counsel on institutional disciplinary matters?

- Should inmates be given a right of appeal or redress on classification decisions?

- Should an offender be able to refuse to participate in correctional programs?

- How freely should inmates be allowed to communicate with people outside an institution?

- Should a parole candidate be assisted in the presentation of his case, and should he be entitled to a written judgment from the parole decision-making authority?

- Should a quasi-judicial hearing be held when revocation of parole is contemplated?

The Ministry of the Solicitor General has commissioned a study\* that will examine how these and other questions on inmates' rights should be answered. This report should help delineate inmate's privileges, duties and responsibilities.

The system-wide implications of change in restrictions in inmates' freedom must be considered. Experimentation creates expectations for inmates that make it difficult to withdraw a right or privilege once granted—even if on an experimental basis. And, resistance can be expected from some correctional authorities, who believe

\* Professor R. Price of Queen's University is under contract to the Ministry of the Solicitor General to prepare a study paper on "the legal aspects of prison decision making", due March 31, 1974.

that inmates should not have any rights or privileges except to fair and humane treatment, to be considered for parole, and to be given the opportunity for improving themselves. For these reasons, it is important to proceed carefully and to consult all jurisdictions concerned in planning, experimenting and implementing changes in this area. Correctional authorities need to:

- Document and carefully evaluate rights that need to be restricted for control and institutional purposes;

- Discuss implications of possible experimentation in this area and exchange information;

- Identify suitable approaches to ensuring the rights of inmates once they are granted;

- Identify, analyze and document the responsibilities of inmates and ways in which they can be enforced.

### **3. Assisting the Ex-Offender Reintegrate into Society**

The concerns of corrections in helping a former offender reintegrate successfully into society go far beyond the duration of the sentence. It is somewhat misleading to view the end of the sentence as the cut-off point in the relationship of correctional authorities with offenders. Former offenders may from time to time need support to keep them on the right track. The ex-offender can face social prejudices that can restrict his employment opportunities and interfere with his reintegration into the community, and help must be provided to offset these prejudices. Moreover, many of the human relationships that are developed in the correctional stage carry on through a lifetime and require the continuity of involvement of the correctional authorities with the ex-offender.

The Criminal Records Act provides one means of helping the individual ex-offender gain acceptance in society by offering pardon within the criminal justice system. The Ministry of the Solicitor General is now reviewing the effectiveness of the Act in order to identify and remedy inadequacies in the legislation and problems in its implementation.

In addition, the Ministry of the Solicitor General is sponsoring a study on the role of the ex-inmate in the correctional process. This study is reviewing on a national scale restrictions on the employment of ex-offenders in correctional institutions, parole and probation work, private social agencies and other areas of corrections. It attempts also to identify how many ex-offenders are now working, whether as volunteers (as most are) or employees, to help other men and women re-establish themselves after release from prison.

Correctional authorities should extend their work with the ex-offender beyond the corrections field, and begin to understand and cope with the problems he faces in employment situations and in the community generally. Correctional authorities could:

- Explore employment potential for ex-inmates in areas other than corrections;

- Intensify efforts to inform the public about the characteristics and needs of ex-offenders and the role the public can play in assisting the ex-offender to participate in society;

- Develop consultative and collaborative links with social agencies so that the activities of all agencies that deal with the ex-offender reinforce each other.

### **C. Providing Appropriate Correctional Opportunities**

One of the most widely held beliefs in corrections management is that the best way to protect society is to divert the behaviour of the offender away from crime to responsible participation in society. Even if this goal cannot be fully achieved, partial success with an offender—less frequent involvement in crime, the commission of less serious forms of crime—is worthwhile. In federal penitentiaries 93 percent of all offenders have sentences of a fixed term of years, and return to the community. In addition, some of the remaining seven percent of offenders who are serving indefinite or life sentences will eventually return to the community. Thus, the correctional process must in large measure be directed towards getting the offender back into society as a responsible citizen, while complying with society's demands for protection, and ensuring that the offender is dealt with humanely.

The provision of sound correctional programs is a vital element of paramount priority for the protection of society. Although necessary control supercedes all other concerns while the sentence of the court is being administered, the goals of correctional efforts are compatible with the requirements of control. One of the best measures of short-term success in the correctional process is the degree to which controls can be relaxed as the individual assumes increasing degrees of responsibility.

Correctional programs do not stop at the prison gate. Within the institution, the prime focus is on correcting the personal inadequacies of the individual. In the community, the focus is much broader, and includes facilitating his social



and economic readjustment and encouraging new behavioural patterns that break down his previous criminally inclined relationships. Providing the appropriate correctional opportunities therefore involves several important elements such as: (1) sound institutional programs; (2) suitable treatment for special offender groups; (3) effective community programs; and (4) effective parole decision making.

### **1. Developing Sound Correctional Programs Within the Institutions**

Most offenders have personal deficiencies that make it difficult for them to function as responsible members of society—for example, poor work habits, low educational levels, lack of social skills, alcoholic and drug tendencies, and inadequate skills. Correctional authorities are aware that once the offender attempts to re-enter the community and resume old associations, his personal deficiencies are frequently compounded by group pressures. Therefore, institutional programs are tailored, where possible, to correct personal deficiencies and to anticipate the pressures in the individual, and reinforce him against them, for example through:

- Counselling and group sessions to assist the inmate to develop socially;
- Vocational training to give the inmate job skills;
- Programs to help counteract alcohol and drug addiction;
- Psychiatric treatment in separate regional medical facilities, as recommended by the Advisory Board of Psychiatric Consultants\*;

—Academic upgrading if the inmate appears to be capable of benefiting from a higher education level;

—Work programs, such as agricultural or forestry camps, so that through sustained work activity inmates can start to build work habits that they can maintain upon release.

Federal correctional authorities are also developing and testing new approaches to advance the effectiveness of correctional programs in other areas:

—Ways to involve the offender in the development of his own correctional program;

—New prison industries that would have management approaches and operating conditions closely resembling those in outside industries;

—Compensation schemes, comparable to workman's compensation, that would cover injuries suffered by offenders while working in institutions;

—A pre-release life-skills project, including such basics as budgeting, interpersonal communication and job interviews;

—Programs in human relations, such as the living unit concept, the therapeutic community, encounter groups and role playing, introduced experimentally, and now being reviewed for broader application.

These programs, in themselves, will not solve the problems of the offender. A true work environment is hard to maintain within an institution, and released offenders often do not use the job skills they have acquired. A true change in behaviour can in the end be achieved only by the individual himself. The primary purpose of the institutional program is, therefore, to provide an environment for encouraging behavioural change.

The assumption of correctional authorities is that correctional programs accelerate the chances of correcting inmate behaviour. But the need to improve performance in these programs is urgent. Correctional authorities could advance in this area by:

—Supporting the development of policy guidelines across the criminal justice system that spell out the kinds of medical, behavioural, social, vocational and educational treatment that can be prescribed for the individual;

—Evaluating the effectiveness of current correctional programs, and introducing changes to improve them;

—Monitoring the results of new approaches in other jurisdictions to special problems, such as drug addiction, alcoholism, the treatment of dangerous offenders;

—Developing a national information centre to disseminate results of correctional programs and to exchange information throughout the criminal justice system, in co-operation with the private agencies and universities.

### **2. Providing Suitable Treatment For Special Offender Groups**

Certain groups of inmates require special programs. Among these are young offenders, young adult offenders, female and native offenders. Efforts are being made to deliver special group programs, but they are not totally adequate:

—The quality and consistency of treatment for the young offender can be improved. Provinces have some special institutions and community programs for young offenders. But a common definition of who the young offender is and the way he should be treated before the courts has not been achieved across the country although efforts have been made in that direction.

\* Chaired by Dr. F. C. R. Chalke, the Board reported to the Solicitor General on May 9, 1972.

—Some basic policy issues concerning the treatment of young adult offenders require resolution. For example, within the federal system, the young adult offender presents a complex management problem:

—Should the young adult offender be kept in a separate facility with specifically youth-oriented programs where he can find compatible association and is removed from the hardened criminal element?

—Should he be part of a general population where the more mature influences would tend to settle the young adult offender down?

—Correctional authorities should develop special programs and approaches to meet the different requirements of female offenders. Most correctional treatment efforts to date have been focussed on male offenders, so that the community needs of very few federal female inmates are now adequately met. Because female offenders are a small part of the total penitentiary population, they are at present concentrated in Kingston, Ontario. Federal-provincial discussions to work out more satisfactory arrangements through transfers of some female inmates to provincial institutions closer to their home communities are now underway.

—The different structure and requirements of native society require special correctional efforts for native offenders. Efforts to better divert native offenders from penal sanctions are being attempted through new initiatives such as the native court workers project, but there are still too many in the penitentiary and prison populations. Their social and cultural needs are provided for, to some extent, within penal institutions, but in general, correctional programs are geared to reintegrating inmates into

non-native society. Moreover, the services available to native offenders when they are released into the community are inadequate, although efforts are now being made to tailor programs to their special needs, for example by the development of the capability to provide native supervision to native offenders.

The treatment of these special offender groups is a pressing issue. Close federal-provincial-municipal-private sector and public liaison will be required to enable the total corrections system to use current capabilities efficiently, including the health, welfare, education and other social service resources that are available in the community, and to find ways to strengthen the special offender programs of all jurisdictions. Correctional authorities together could:

—Inventory and evaluate current correctional programs, facilities and human resources that are available for special offender groups;

—Develop more coherent, consistent and comprehensive policies—across all jurisdictions for special offender groups;

—Encourage the involvement and employment of native peoples at all possible stages in the correctional process.

### **3. Providing Effective Community Correctional Programs**

The community plays a vital role in the overall corrections process. It provides the environment for a wide range of alternatives to imprisonment, such as fines, probation, community release centres, work release, parole and ongoing treatment programs. It can also provide support to programs and individuals within the institution. The response of

the community to the parolee and past offender is often the critical element in helping the individual forge new relationships and forget prior associations with criminally inclined groups. In fact, some authorities believe that enabling the offender to break with the past is crucial to achieving successful corrections results. A receptive community can be the cutting edge in a successful correctional program.

In recent years, correctional agencies have become increasingly active in a community-wide spectrum of activities. These include: investigating the community and family situation of the inmate to provide information for the release decision and parole supervision; providing opportunities through the temporary absence and day parole programs to gradually reintegrate the inmate into the community; supporting and managing community facilities that provide shelter and social reinforcement as the offender begins his way back into the community; seeking support of industry, organized labour, universities and private agencies to help in the community corrections process; continuing on the outside specialized treatment programs started in the institutions that are essential to the correction of the offender.

At the same time, community organizations are playing a growing role in the corrections process, as the recent report of the Task Force on Community Based Residential Centres points out\*. The report identifies 156 residential centres, half of which were established in the last 5 years. In addition, the report outlines principles for tapping the community reservoir of human energy and talent. These include: increasing the number of centres, while ensuring the protection of the

\* The Task Force, chaired by W. R. Outerbridge, reported to the Solicitor General on September 29, 1972.



public; providing special programs, to developing standards and providing financial support; involving and communicating with the public. At this time the report is still under review, but its recommendations should lead the way to more effective involvement of private agencies and the public in the community corrections process.

The community is also encouraged to become involved with the inmates in institutional programs to develop the social skills of the inmates, strengthen community receptivity to correctional programs, and to improve inmate confidence that the community will accept him back. Community involvement in institutions has grown substantially, but correctional authorities must still seek ways to improve and better utilize this resource. An important challenge now facing corrections officials is how to assist the community volunteer to work effectively within the institution so that growing public interest can reinforce the attainment of basic correctional program goals.

The potential for overlapping services and increasing costs in community programs is high, because both federal and provincial corrections have an interest in encouraging community involvement in institutions and in community-based supervision and treatment of the offender. Thus, correctional authorities must coordinate efforts to define the vital role the community plays in corrections. This will involve:

—Determining the requirements for community-based services of correctional institutions, the attitudes of the community, and the resources available in the community through private-sector agencies and the general public;

—Building on the Outerbridge Task Force recommendations to develop coordinated federal-provincial-municipal-private-public guidelines that delineate major areas of responsibility and form the basis for increased cooperation and optimum use of community resources;

—Developing an understanding of the influences that prior group relationships in the community have on the criminal tendencies of released offenders;

—Determining ways, including training, to encourage and expand the involvement of community volunteers in all stages of the correctional process.

#### **4. Ensuring Effective Parole Decision Making**

The parole decision is a critical point in the corrections process. It is the point where the behaviour of the offender is deemed responsible enough to permit him to take a supervised position in the community. The National Parole Board's decision is based on three criteria: that the inmate has derived the maximum benefit from imprisonment, that reform of the inmate will be aided by the grant of parole, and that release of the inmate on parole represents no undue risk to society. While these criteria are clearly defined, extensive judgement is required in applying them.

The level of risk that society can accept and the level of benefit that offenders will receive are not easy to balance. Annual parole releases grew significantly up to 1970, when they peaked, and began to decline. Parole decisions are followed up with performance studies, but the rate of recidivism is not known until two to three years after the decision has been made. Thus the results of a given parole policy are

not known for some time, and attempts to make short-term adjustments in parole policy should be made cautiously. Moreover, the approach to parole decision making is based on individual judgments, so that changes in policy that are selective and differentiated by types of crime and criminals have been difficult to achieve.

At this time, the apportionment of responsibility for parole between the federal and provincial governments is being questioned by several provincial jurisdictions. The basic issue raised is: should the provinces have parole decision making and supervision responsibility for all inmates in provincial institutions? In addition, the responsiveness of parole decision making to the community situation and its day-to-day events has also been questioned.

It is clear that the full spectrum of parole must be re-examined. There is a special need to:

—Review the distribution of federal-provincial responsibilities;

—Develop and test more formal decision-making aids, such as the parole success predictive tables that are used by the State of California and the British Home Office;

—Review alternatives that can make parole decisions more responsive to the local environment.

#### **D. Strengthening Corrections Coordination and Management Systems**

The corrections system is fragmented into separate jurisdictions and areas of responsibility, but each deals with the same element in society—the offender. This fragmentation has reduced the efficiency and the effectiveness of corrections management. In addition, the distribution of federal-provincial respon-

sibilities is uncertain at this time because of significant changes in the organization of correctional services that are underway or being considered:

Some provinces are considering a further shift of emphasis from institutional treatment programs to community corrections. Prisons would be used primarily for short, sharp sanctions. Where longer periods of incarceration are necessary, some provinces are using work programs, such as forestry camps.

The performance of the correctional process suffers greatly from major gaps in the statistical base, from a paucity of significant research, and from a total lack of systematic evaluation of present or alternative approaches. Among others, a recent special study for the Economic Council of Canada\*, devoted to helping to define effectiveness indicators for criminal justice, documents many shortcomings in the available data base. The use of such data should be fully integrated with the decision making of correctional management in undertaking and evaluating correctional programs. At the federal level, steps are being taken to computerize more information and plans are being developed to strengthen statistical data collection to better serve the needs of all Canadians for criminal justice statistics. The capacity of the correctional process to develop and apply statistical information, research results, to carry out basic and evaluative studies will require a coherent and comprehensive effort on the part of all correctional jurisdictions.

Within the institutions, the challenge to management has become more demanding as the basic correctional emphasis has shifted from static control to dynamic involvement and correction

of the individual offender. This challenge has been particularly acute at the federal level, where the changes have been fundamental and persuasive. They have influenced facilities, programs, organizations and more importantly, people.

—The Ministry of the Solicitor General has discussions underway with the provinces on the exchange of institutional services including female offenders;

—Within the federal corrections system, plans are underway to reorganize the National Parole Service and Canadian Penitentiary Service to better provide a continuous range of control and service for offenders;

—The current distribution of parole responsibilities between the provincial and federal governments is being questioned by federally commissioned studies and by the Provinces;

—Some proposals have been advanced to give the judiciary responsibility for parole decisions, or to formally involve trial judges in the decision making process;

—Federal corrections has moved increasingly into community programs by expanding the Parole Service and setting up locally based correction centres.

The search for better correctional approaches underway in all jurisdictions provides the opportunity for a rationalization of the total corrections effort. Solutions developed in one jurisdiction affect conditions in another, and the various federal, provincial, municipal and private correctional agencies should cooperate in coordinating their activities. Agreement on responsibilities at this time could lay the base for significant advances in Canada in corrections.

New types of facilities have been built for the various levels of security, following current concepts of control. These changes have been a major challenge to institutional management to introduce, test, and manage new facilities concepts in the last decade such as community centres, medical centres, reception centres and minimum security units.

New correctional programs have equally challenged institutional management. In the last five years, revolutionary concepts such as living units, therapeutic groups and separate psychiatric units have been introduced. Planning such programs is in itself a difficult task, and introducing them into a chain-of-command organization is a considerable undertaking. Such concepts must first be tested, then the full backing of the total organization must be obtained to implement them effectively.

Finally, considerable changes have taken place within the penitentiary organization in the last three years. The federal system has created a new headquarters structure, decentralized operations to the regions, and made considerable personnel changes. Moreover, new classes of penitentiary employee, the correctional officer and living unit officer, have been established.

In addition to consolidating these changes, federal correctional authorities should work together with other correctional authorities to deal effectively with the broader management issues in corrections. This will require:

\* Robert Evans Jr., *Developing Policies for Public Security and Criminal Justice*, Special Study No. 23, Economic Council of Canada, 1973.

—Clarifying federal-provincial corrections responsibilities and establishing coordinated approaches to the development and operation of inter-dependent correctional services and programs;

—Working with Statistics Canada and provincial statistical agencies to define and develop a standard data base, and building evaluation into correctional programs to ensure optimum use of scarce resources;

—Moving quickly to upgrade the technical and management capabilities of correctional workers to enable them to respond to the new demands they must meet, and enhance the public image of corrections work to increase public support.



## Chapter 4

### Advancing Corrections

The previous chapters presented a basic framework of strategies to support the principal objective of protecting society, of which the offender remains a part, by reducing the level and effects of criminal activity. Problem areas were outlined, and possible actions were grouped along three strategic thrusts: preventing individuals from entering into criminal activity; diverting offenders from criminal careers prior to sentence administration; and reducing the level and seriousness of recurrent criminal activity.

The following ideas for further coordinated advances in corrections are based on the federal understanding of where corrections now stands within the total criminal justice system, and the new directions that should be explored.

#### **A. Federal-Provincial Corrections Responsibilities**

While several jurisdictions are involved in corrections, the need for federal-provincial cooperation is particularly important. Each jurisdiction has independent responsibilities. But, many of the major corrections and broader criminal justice problems cannot be solved by one jurisdiction alone. The basic federal-provincial separation of powers was established at Confederation in the British North America Act, which sets out that the Government of Canada will be responsible for penitentiaries and the provincial governments for prisons. The Criminal Code stipulates that a sentence of two years or more will be served in penitentiary, and one of less than two years in provincial prison. The statistics presented in Chapter I showed that only about 5 percent of offenders convicted of indictable offences are sentenced to federal penitentiaries; five times as many are sentenced to provincial prisons. And, 74 percent of offenders in federal peni-

teniaries have previously been in provincial prisons. In parole, the former Ticket of Leave Act has been replaced by the Parole Act, which sets out federal powers of parole over inmates in both penitentiaries and prisons convicted of offences against federal laws.

The distribution of federal-provincial responsibilities, which has guided corrections to this point, should be examined to ensure that correctional authorities have a sound base for carrying out their interdependent roles. Uncertainties linger over the two-year sentence as a demarcation point between prisons and penitentiaries, and serious questions are being asked about the federal role in parole decision-making and supervision of parolees from provincial institutions. Agreeing on a clear-cut definition of respective responsibilities should receive a high priority. Once these uncertainties are resolved, it will be possible to improve working relationships, and establish a solid basis for taking joint action on the many challenges in corrections. Four areas appear to deserve attention at this time.

**The exchange of correctional services.** Uncertainties over the two year sentence as a demarcation point between prisons and penitentiaries should be eliminated. Although other alternatives have been presented, such as the Fauteux Report\* recommendation that the federal-provincial transfer point for prison and penitentiary responsibilities should be six months, the Canadian Committee on Corrections concluded that the two-year separation point should be retained.\*\* It would appear that the existing distribution of responsibility can provide the essential framework for building an effective approach to corrections. The federal and provincial systems have evolved differently. Federal penitentiaries have been concerned primarily with the

incarceration and correction of the longer-term, and usually, the more difficult offender. The provinces have concentrated on developing facilities and treatment programs for the short-term and new offenders. Existing correctional program commitment by the provincial and federal governments would make fundamental responsibility transfers difficult and disruptive for a longer period of time. Both orders of government should consider ways of eliminating any lingering uncertainties in this area such as confirming the current federal-provincial distribution of penitentiary-prison responsibilities, or restructuring the relationship to provide for optimum use of resources.

While the current framework is workable, contracts for exchange of services between the Government of Canada and the provinces would be useful. The two-year cut-off point is arbitrary and somewhat artificial. More flexibility would allow correctional authorities to take full advantage of available resources. Contracts for exchange of correctional services could provide this flexibility and would permit experimentation, and perhaps, in time, revisions to the two-year rule. The Ministry of the Solicitor General has reached an advanced stage in discussions with provincial governments over contractual arrangements for the exchange of inmates that would add flexibility to the two-year rule and allow better use of available resources. For example, certain groups of federal inmates, such as female and native offenders, could receive a better community response to their particular correctional needs, in many cases, if they were transferred to provincial prisons that are close to their home

\* The report of the Committee Appointed to Inquire into the Principles and Procedures Followed in the Remission Service of the Department of Justice of Canada, chaired by Mr. Justice Gerald Fauteux of the Supreme Court of Canada, and presented to the Minister of Justice on April 30, 1956.

\*\* Canadian Committee on Corrections, op. cit., page 282-3.



communities. On the other hand, the federal system can provide high-security incarceration for the offender who creates special problems in provincial institutions.

Significant benefits could also be derived from better utilization of other existing services by federal and provincial authorities. In several program areas, such as education and vocational training, the provincial governments already have well-established capabilities that could be applied, wherever possible, to federal inmates. The federal penitentiary system, on the other hand, is developing plans for the establishment of regional medical centres to provide psychiatric treatment to offenders that should complement existing provincial programs, and could provide services where provincial capabilities are limited.

The exchange of services between the two orders of government should be beneficial to the criminal justice system. In this way, the full capability of the total correctional system will be available to each offender.

**The Prisons and Reformatory Act.** The Canadian Committee on Corrections recommended that the Act be repealed.\* The existing act presents a detailed prescription for the operations of provincial prisons that is no longer valid for current conditions. Moreover, the Act requires that differential treatment be provided for federal and provincial offenders in the same prison. This requirement discriminates against inmates in the same institution, is impractical to enforce and is not conducive to efficient administration. New federal legislation is required to provide a more appropriate legal framework for federal offenders in provincial prisons.

#### **Parole decision-making authority.**

To the degree possible, correctional authorities should have complete operational responsibility for their corrections systems. An important part of this responsibility is the parole decision—determining when an offender will be released from the institution to begin to serve the remainder of his sentence under parole supervision in the community. Provincial correctional systems have not had this responsibility up to now, and thus have lacked the ability to plan a full program for the offender from entry into the institution through parole release to an ongoing life as a responsible citizen. Moreover, as the provincial jurisdictions increasingly focus their attention on the community component of corrections, their need for control of the parole decision-making function becomes even more pressing. Thus it could be reasonable to allow responsibility to the provinces to decide on parole for all offenders incarcerated in provincial institutions. For the same reasons, the retention of a national parole authority for federally incarcerated offenders is required.

As exchanges of services are developed, and inmates move between federal and provincial institutions, the responsibility for parole decision making could also be transferred. The national parole authority could administer the parole decision for provincial inmates who have been transferred to federal institutions, and its provincial counterparts could carry out the parole decision-making function for federal inmates who have been transferred to provincial institutions. In such a system, a joint federal-provincial development of national standards, to support a

uniform basis for parole decision-making on federal and provincial offenders would be worth careful consideration. Those provinces that do not desire at this time to establish their own parole authorities could make use of the federal service which is being strengthened and decentralized so that it can achieve greater responsibilities to local conditions and improved timeliness of decision-making.

**Parole supervision of offenders.** The responsibility for parole supervision should follow the responsibility for parole decision-making. Consequently, parole supervision of offenders from provincial institutions should become the responsibility of provincial jurisdictions if the provinces are allocated responsibility for parole decisions. Most provinces already have well-established probation services that are carrying out a similar supervisory function. If the responsibility for parole supervision is coupled with their existing role in probation, the provinces would have the potential of a more effective community corrections service.

The federal government would, on the other hand, maintain a direct role in the parole supervision of offenders released from federal institutions, consistent with its total responsibility for administering the sentence of this offender, and ensuring appropriate control and support for the full duration of the sentence.

#### **B. Coordinating the Actions Of Correctional Authorities**

To clarify responsibilities in the operation of the correctional process as discussed above would not remove the interdependencies between the federal and provincial authorities. As has already been pointed out, there are corrections problems that cannot be solved by one jurisdiction alone. Federal and provincial

\* Ibid, page 309

authorities frequently must function interdependently in dealing with their common concern, the potential or actual offender, and should work out ways to achieve, when necessary, a cooperative and coordinated approach.

Close consultation between federal and provincial corrections officials should be an ongoing feature of the criminal justice system. In certain types of correctional activity it will frequently be desirable also that federal and provincial authorities broaden such planning and consultation to include the inputs of municipal governments, private agencies and public groups. Wide involvement would certainly be required in developing a coordinated program for the provision and operation of community corrections and release centres, as discussed in Chapter 3. In a like manner, correctional authorities will need such inputs in the fields of policy and program analyses, statistics, research and management information to develop comprehensive corrections programs.

Chapters 2 and 3 suggested many actions that should be taken by correctional authorities to pursue the overall goal of reducing crime and delinquency. These actions could be looked at in three groupings: (1) pressing issues within the correctional process; (2) longer-term correctional projects; and, (3) special cross-system programs.

#### **1. Pressing Issues Within the Correctional Process**

Correctional issues requiring immediate attention at the federal level include overcrowding and security problems in the federal institutions. Major steps, as previously described in Chapter 3, have already been taken, and others are being contemplated to alleviate these conditions.

Decisions on many other pressing correctional issues cannot be resolved unilaterally, since a decision in one jurisdiction could often have a significant impact on the policies and operations of other administrations. For example, the issues that surround the inmates' rights, privileges and responsibilities; the problems associated with ensuring the effective involvement of the community in institutional programs; the complexities in applying more effective institutional motivational tools; provision of regional psychiatric services; timely and accurate information that serves the individual needs of the various elements and ties together into a comprehensive picture of corrections; all require a coordinated approach.

It is urgent to seek answers to these kinds of issues. The knowledge that is needed to resolve them is in great measure resident in the collective experience of corrections officials in all jurisdictions, or in studies that have already been or are about to be completed.

An example of a coordinated approach to a pressing issue is an examination of our present approach to the problem of young persons in conflict with the law. The Ministry of the Solicitor General has undertaken a comprehensive joint review with the Department of National Health and Welfare on this sensitive issue. Since young persons in conflict with the law are also dealt with under provincial child welfare and correctional legislation, provincial governments are involved. While this joint review focuses on young persons in conflict with the law, there is a need to carry out this review in the context of the federal-provincial

joint review of the social and employment services strategy outlined in the Minister of National Health and Welfare's "Working Paper On Social Security in Canada".\*

#### **2. Longer-Term Correctional Projects**

Earlier chapters have indicated the need for expanded understanding and improved performance in a number of corrections areas that will require intensive and, frequently, longer-term studies. Some of the areas that have been identified include: seeking improvements on the classification system; improving the ability to predict prison and penitentiary populations; developing new and improved treatment programs; understanding the impact of previous group associations of offenders on their corrections potential; and developing formal tools to assist in the parole decision-making process; all imply longer-term studies that will require research, program evaluation and demonstration projects before improvements can be introduced.

On common issues correctional authorities should consider a cooperative effort to develop the statistical and research base required for evaluating the alternative solutions that are open to policy makers. The ultimate answers being sought have application across all jurisdictions, the information needed will come from all jurisdictions, and the expertise required is likely to be a scarce resource that should be utilized effectively. Therefore, close consultation at the planning stage and ongoing support and guidance in the conduct of joint study efforts should be encouraged so that the results

\* Issued on April 18, 1973

achieved will yield value across the corrections field in Canada. This joint endeavour should take into account the advice and contributions of the private agencies and universities.

### **3. Special Cross-System Programs**

In many problem areas, correctional authorities can only play a part in contributing to an overall problem solving effort. In fact, corrections is at the terminal point in the criminal justice system, and action taken by it alone will not get at many causative factors that lead to certain crime situations. Chart 1 in the introduction presented a framework of strategies and principal approaches that could serve to tie together the many elements of the criminal justice system.

The first and second strategies and the corresponding principal approaches were presented in Chapter 2. The responsibility for carrying forth these approaches lies primarily with law enforcement organizations, judicial authorities, and in some cases, with social agencies. Corrections bear no direct operational responsibility for these approaches but, as Chapter 2 pointed out, corrections have a contribution to make in these activities.

The efforts to reduce criminal activity, however, must go beyond the suggested steps to carry out the strategies and principal approaches. Programs could be developed in many cases to encompass all the strategies and principal approaches and cut across the above framework. Some of the special problem areas that have been discussed in this paper include: controlling the abuse of illicit drugs; treating native offenders to a greater degree in the community; introducing a national

approach to correcting young persons in conflict with the law and regionalizing and improving the treatment of female offenders. Chart 23 explores the abuse of illicit drugs to indicate some major actions that could be considered in implementing each of the principal approaches.

This example does not, of course, show all the actions that might be considered to deal with this problem, or attempt to advocate a particular approach as government policy for this problem. Rather, the example is intended to show that all the components of the criminal justice system must work in a cooperative, coordinated manner to achieve success. Indeed, as is shown on Chart 24, other agencies not commonly thought of as being involved in criminal justice would have significant contributions to make as well.

Advances in such special problem areas require the development of a full-scale effort across the criminal justice system. This stresses the need for broader criminal justice coordination, and consultation.

The updating and clarifying of the federal-provincial distribution and exercise of responsibilities is an urgent need. It is also important for the federal and provincial government to resolve the more pressing issues and initiate longer term projects that concern both orders of government. Joint federal-provincial action on such matters would require the development of new consultation machinery between the federal and provincial correctional authorities. The Ministry of the Solicitor General has started to explore with the provinces how more effective consultation can be achieved.

The forthcoming federal-provincial conference should lay the groundwork for ongoing consultation on corrections. Although there has been federal-provincial discussion on the Juvenile Delinquents Act, the last joint formal discussion on corrections took place 15 years ago. Since then, officials at all levels have worked hard to cooperate on an unofficial basis, but federal and provincial correctional authorities have developed no formal mechanisms for solving major problems. The 1973 Federal-Provincial Conference on Corrections should establish the commitment of both orders of government to ongoing and regular conferences, and begin to shape the mechanisms for doing this.

This chapter has stressed the need for federal-provincial cooperation. But in many cases, the ultimate answers to problems in corrections will require close consultation by all orders of government, the private sector and the concerned public. Each of these elements carries vitally important responsibilities and deep-seated interests in a critical area of our social fabric—criminal justice. They share a common purpose and deal with a special problem group—the offenders. The challenge is to seek coordinated solutions to common problems so that the common aspirations of all can be realized through further advances in the field of corrections. A great deal of progress in the co-ordination of planning and activities has been made in some of the provinces. This work will facilitate closer joint consultation and planning between the federal government and the governments of the Provinces.



### Chart 23 Abuse of Illicit Drugs

#### Principal Approach

#### Possible Considerations For Action

Ensure laws are consistent with values and responsive to aspirations

Should drug legislation differentiate between types of criminal behaviour on the basis of the type of drug being abused?

Alleviate conditions that promote crime

What type of program is most likely to be successful in interrupting "contagion process" of drug abuse spread?

Reduce opportunities for crime

Can the market for drugs be shrunk, e.g., stricter controls on the distribution and availability of drugs and compulsory urine samples or compulsory hospitalization?

Increase the risk in committing crime

Could greater use of "prima facie" evidence be used in the control of drug use?

Ensure just and humane treatment

How can clear-cut strategies be developed and effected to differentiate between the benefactors and the victims of drug abuse?

Improve the effectiveness of pre-sentencing procedures

Should "voluntary" admission to treatment facilities and/or "special" drug courts be used during the pre-trial and trial stages?

Improve sentencing effectiveness

Are the current sentences appropriate for drug trafficking and criminal drug abuses?

Ensure necessary control of offenders

Should more restrictive parole practices be introduced to increase the period of control over illicit drug distributors?

Deal with the offender individually and humanely

Should early victims of the drug abuse problem be treated in separate facilities?

Provide appropriate correctional opportunities

Will the "cold turkey" approach or other therapeutic methods result in long-term freedom from drug dependence?

Strengthen corrections coordination and management systems

What methods are most likely to succeed in preventing drug abuse in prisons?

**Chart 24**  
**Agencies Involved in Criminal Justice**

Possible Considerations For Action

Possible Involvement

Possible Considerations For Action	Possible Involvement												
	Federal					Provincial				Local			
	National Health And Welfare	National Revenue	Justice	Solicitor General		Attorneys General	Social Welfare Agencies	Health Departments		Social Welfare	Police	Jails	
Should drug legislation differentiate between types of criminal behaviour on the basis of the type of drug being abused?	●		●	●		●	●	●		●	●		
What type of program is most likely to be successful in interrupting "contagion process" of drug abuse spread?	●	●	●	●		●	●	●		●	●		
Can the market for drugs be shrunk, e.g., stricter controls on the distribution and availability of drugs, and compulsory urine samples or compulsory hospitalization?	●		●	●		●	●	●		●	●		
Could greater use of "prima facie" evidence be used in the control of drug use?			●	●		●					●		
How can clear-cut strategies be developed and effected to differentiate between the benefactors and the victims of drug abuse?			●	●		●					●	●	
Should "voluntary" admission to treatment facilities and/or "special" drug courts be used during the pre-trial and trial stages?	●		●	●		●	●	●		●	●	●	
Are the current sentences appropriate for drug trafficking and criminal drug abuses?			●	●		●							
Should more restrictive parole practices be introduced to increase the period of control over illicit drug distributors?				●		●		●				●	
Should early victims of the drug problem be treated in separate facilities?				●		●						●	
Will the "cold turkey" approach or other therapeutic methods result in long-term freedom from drug dependence?	●			●		●	●	●		●		●	
What methods are most likely to succeed in preventing drug abuse in prisons?				●		●					●	●	

● Includes police, probation and corrections

## List of References

### ADVISORY BOARD OF PSYCHIATRIC CONSULTANTS

*Report of The Advisory Board of Psychiatric Consultants, May 9, 1972*

### CANADIAN COMMITTEE ON CORRECTIONS

*Toward Unity: Criminal Justice and Corrections, March, 1969*

### COMMITTEE APPOINTED TO INQUIRE INTO THE PRINCIPLES AND PROCEDURES FOLLOWED IN THE REMISSION SERVICE OF THE DEPARTMENT OF JUSTICE IN CANADA

*Report of a Committee Appointed to Inquire into the Principles and  
Procedures Followed in the Remission Service of the Department of  
Justice in Canada, April 30, 1956*

### EVANS, ROBERT JR.

*Developing Policies for Public Security and Criminal Justice—  
Special Study No. 23, Economic Council of Canada, 1973*

### GOVERNMENT OF CANADA

*Federal-Provincial Grants and the Spending Power of Parliament, 1969*

### GOVERNMENT OF CANADA

*Working Paper on Social Security in Canada, April 18, 1973*

### HANN, ROBERT G.

*Decision Making in the Canadian Criminal Courts: A Simulation, 1973*

### TASK FORCE ON COMMUNITY-BASED RESIDENTIAL CENTRES

*Report of The Task Force on Community-Based Residential Centres,  
September 29, 1973*

### TASK FORCE ON RELEASE OF INMATES

*Report of the Task Force on Release of Inmates, June 22, 1973*

### WORKING GROUP ON FEDERAL MAXIMUM SECURITY INSTITUTIONS DESIGN

*Report of The Working Group on Federal Maximum Security Institutions  
Design, November 30, 1971*





- COMITÉ CONSULTIF DE PSYCHIATRES CONSULTANTS  
*Rapport du Comité consultatif de psychiatres consultants*, le 9 mai 1972
- COMITÉ CANADIEN DE LA RÉFORME PÉNALE ET CORRECTIONNELLE  
*Justice pénale et correction: un lien à forger*: mars 1969
- COMITÉ CONSTITUÉ POUR FAIRE ENQUÊTE SUR LES PRINCIPES ET LES MÉTHODES SUIVIS AU SERVICE DES PARDONS DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE DU CANADA  
*Rapport du Comité constitué pour faire enquête sur les principes et les méthodes suivis au Service des pardons du ministère de la Justice du Canada*, le 30 avril 1956
- ROBERT EVANS, JR.  
*La sécurité publique et la justice criminelle—étude spéciale n° 23*, Conseil économique du Canada, version française à paraître
- GOUVERNEMENT DU CANADA  
*Les subventions fédérales-provinciales et le pouvoir de dépenser du Parlement canadien*, 1969
- GOUVERNEMENT DU CANADA  
*Document de travail sur la sécurité sociale au Canada*, le 18 avril 1973
- ROBERT G. HANN  
*Decision Making in the Canadian Criminal Courts: A Simulation*, 1973
- GROUPE D'ÉTUDE SUR LES CENTRES RÉSIDENTIELS COMMUNAUTAIRES  
*Rapport du Groupe d'étude sur les centres résidentiels communautaires*, le 29 septembre 1973
- GROUPE D'ÉTUDE SUR LA MISE EN LIBERTÉ DES DÉTENUS  
*Rapport du Groupe d'étude sur la mise en liberté des détenus*, le 22 juin 1973
- GROUPE D'ÉTUDE SUR LES PLANS DES ÉTABLISSEMENTS FÉDÉRAUX À SÉCURITÉ MAXIMALE  
*Rapport du Groupe d'étude sur les plans des établissements fédéraux à sécurité maximale*, le 30 novembre 1971

Il va de soi que cet exemple ne donne pas toutes les ressources utilisables pour traiter ce problème et n'essaie pas non plus de mettre de l'avant une approche particulière comme représentant la politique du Gouvernement envers ce problème. Cet exemple tend simplement à démontrer que toutes les composantes du système de justice pénale doivent travailler en coopération et de façon coordonnée afin d'arriver au but. De fait, le tableau 24 révèle que plusieurs agences qu'on ne considère pas normalement comme faisant partie de la justice pénale pourraient apporter une contribution importante. Pour progresser dans les secteurs posant des problèmes particuliers, il faudra un effort global de tout le système de justice pénale. C'est pourquoi il faut faire place à une plus ample coordination et à des consultations plus poussées au sein de l'administration de la justice pénale.

La clarification et la mise à jour de la répartition et de l'exercice des responsabilités entre le fédéral et les provinces est un besoin urgent. Il est aussi important que les gouvernements fédéral et provinciaux s'unissent pour résoudre les problèmes les plus urgents et pour entreprendre des projets à long terme dans tous les domaines qui concernent les deux paliers de gouvernement. Une

action conjointe fédérale-provinciale sur ces questions exigerait la mise au point de nouveaux mécanismes de consultation entre les services de correction fédéraux et provinciaux. Le ministère du Soliciteur général a commencé à étudier avec les provinces comment on pourrait établir une consultation plus efficace.

La conférence fédérale-provinciale prévue devrait jeter les bases d'une consultation permanente dans le domaine de la correction. Excepté les discussions entre le fédéral et les provinces sur la Loi des délinquants juvéniles, le dernier échange de vues officiel dans le domaine de la correction remonte à quinze ans. Depuis lors, les responsables à tous les paliers de gouvernement ont travaillé d'arrache-pied pour coopérer sur une base officielle, mais les services de correction fédéraux et provinciaux n'ont pas élaboré de mécanisme officiel pour résoudre leurs principaux problèmes. La Conférence fédérale-provinciale (de 1973) sur le processus correctionnel devrait permettre aux deux paliers de gouvernement de s'engager à tenir régulièrement des conférences et de commencer à mettre sur pied les mécanismes idoine.

Ce chapitre a mis l'accent sur le besoin de coopération fédérale-provinciale. Mais, dans bien des cas, les solutions définitives aux problèmes de correction exigent une consultation étroite de tous les paliers de gouvernement, du secteur privé et des membres intéressés du public. Chacun de ces éléments a des responsabilités très importantes et des intérêts réels dans un domaine perturbé de notre société; la justice pénale. Ils ont un même but et s'occupent d'un groupe particulier ayant des problèmes; les délinquants. Le défi est de chercher des solutions coordonnées à des problèmes communs, afin que les aspirations de tous puissent se réaliser par une évolution du processus correctionnel. Certains progrès dans la coordination de la planification ont été réalisés beaucoup de progrès dans la coordination de la planification et des activités. Ce travail facilitera sûrement une consultation plus étroite et une planification conjointe entre le Gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux.



Tableau 24  
Instances responsables d'administrer la justice pénale

Actions à envisager	Organismes impliqués													
	Federal	Santé nationale et Bien-être social	Revenu national	Justice	Solliciteur général	Provincial	Procureurs généraux	Organismes de services sociaux	Ministères de la santé	Municipal	Bien-être	Police	Prisons	
La législation sur les stupéfiants devrait-elle établir des distinctions entre les types de conduite criminelle compte tenu du genre de drogue en cause?	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
Quel genre de programme aurait le plus de chances d'interrompre la "contagion" dans la propagation de l'abus des drogues?	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
Peut-on réduire le marché pour les stupéfiants, c.-à-d., renforcer le contrôle de la distribution et de la disponibilité des drogues et pratiquer des analyses d'urine et l'hospitalisation obligatoires?	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
Pourrait-on utiliser plus souvent le commencement de preuve pour contrôler l'usage des drogues?	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
Comment élaborer des tactiques permettant de distinguer facilement et efficacement les pourvoyeurs des victimes de l'abus des drogues?	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
Devrait-on utiliser le traitement "volontaire" et/ou des tribunaux spéciaux pour les toxicomanes avant et durant leur procès?	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
Les sentences actuelles sont-elles adaptées au trafic de la drogue et à l'abus criminel de drogues?	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
Devrait-on introduire un système de libération conditionnelle plus sévère pour prolonger la période de contrôle des pourvoyeurs de drogues illicites?	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
Devrait-on soigner les nouvelles victimes de l'abus des drogues dans des établissements distincts?	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
Devrait-on utiliser du sevrage ou d'autres thérapies permettant de mettre fin à la dépendance?	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
Quelles méthodes ont le plus de chances de réussir à empêcher l'abus des drogues dans les prisons?	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	

● Comprend la police, la libération conditionnelle et les services de correction

**Tableau 23**  
**Abus des drogues illicites**

Moyens d'application

Actions à envisager

Assurer que les lois sont conformes aux valeurs et aspirations	La législation sur les stupéfiants devrait-elle établir des distinctions entre les types de conduite criminelle compte tenu du genre de drogue en cause?
Diminuer les conditions qui favorisent la criminalité	Quel genre de programme aurait le plus de chances d'interrompre la "contagion" dans la propagation de l'abus des drogues?
Diminuer les occasions de perpétrer des crimes	Peut-on réduire le marché pour les stupéfiants, c.-à-d., renforcer le contrôle de la distribution et de la disponibilité des drogues et pratiquer des analyses d'urine et l'hospitalisation obligatoires?
Augmenter les risques inhérents à la perpétration de crimes	Pourrait-on utiliser plus souvent le commencement de preuve pour contrôler l'usage des drogues?
Accorder un traitement juste et humain	Comment élaborer des tactiques permettant de distinguer facilement et efficacement les pourvoyeurs des victimes de l'abus des drogues?
Améliorer l'efficacité des procédures judiciaires	Devrait-on utiliser le traitement "volontaire" et/ou des tribunaux spéciaux pour les toxicomanes avant et durant leur procès?
Améliorer l'efficacité du processus judiciaire	Les sentences actuelles sont-elles adaptées au trafic de la drogue et à l'abus criminel de drogues?
Assurer le contrôle nécessaire des délinquants	Devrait-on introduire un système de libération conditionnelle plus sévère pour prolonger la période de contrôle des pourvoyeurs de drogues illicites?
Traiter le délinquant humainement	Devrait-on soigner les nouvelles victimes de l'abus des drogues dans des établissements distincts?
Mettre en place des programmes de correction appropriés	L'utilisation du sevrage ou d'autres thérapies permettra-t-elle de mettre fin à la dépendance?
Renforcer la coordination des divers services de correction et en améliorer la gestion	Quelles méthodes ont le plus de chances de réussir à empêcher l'abus des drogues dans les prisons?

Il faut trouver des réponses à ces questions dans les plus brefs délais. Les connaissances nécessaires pour les résoudre se retrouvent presque toutes dans l'expérience collective des employés des services de correction de toutes les juridictions, ou dans des études déjà faites ou en cours.

Un exemple de coordination dans un domaine qui exige une solution rapide est l'examen de l'approche actuelle du problème des délinquants juvéniles. Le ministère du Solliciteur général s'est associé au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social pour examiner en profondeur ce problème difficile. Étant donné que les délinquants juvéniles dépendent aussi de la législation provinciale sur le bien-être et la réhabilitation, les gouvernements provinciaux sont impliqués. Bien que cet examen conjoint porte surtout sur les délinquants juvéniles, il faudrait le raccrocher à l'étude menée conjointement par le fédéral et les provinces à l'égard des services sociaux et des services d'emploi, comme l'expose le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social dans le «Document de travail sur la sécurité sociale au Canada».

## 2. Projets correctionnels à plus long terme

Dans les chapitres précédents, nous avons indiqué le besoin d'une compréhension plus étendue et d'un rendement amélioré dans certains secteurs du processus correctionnel, ce qui exigera des recherches intensives à plus long terme. Parmi les domaines qui ont été identifiés, on trouve : rechercher à améliorer le système de classement, améliorer les moyens permettant de faire des projections relatives à la population des prisons et des pénitenciers, élaborer des programmes de traitement nouveaux et

améliorer; comprendre l'influence du milieu fréquenté antérieurement par les délinquants sur leurs possibilités de réhabilitation; et, finalement, élaborer des critères formels pour faciliter le processus de décision de libération conditionnelle. Tout cela suppose des études à plus long terme qui exigeront des recherches, l'évaluation des programmes actuels et la mise au point de projets-pilote, avant qu'on puisse mettre en œuvre toutes ces améliorations. Sur ces problèmes communs, les services de correction devraient élaborer conjointement la base statistique et de recherche nécessaire à l'évaluation des différentes possibilités parmi lesquelles les personnes chargées de faire la politique devront choisir. Les réponses définitives que l'on recherche s'appliqueraient dans toutes les juridictions, les renseignements reçus viendraient de toutes les juridictions et les connaissances techniques requises, probablement peu répandues, devraient être utilisées au mieux. Il s'ensuit qu'il conviendrait d'entreprendre des consultations étroites au stade de la planification et d'apporter un appui permanent à la suite d'études conjointes afin que les résultats puissent être utilisés dans tout le domaine correctionnel au Canada. Cet effort conjoint devrait tenir compte de l'avis et des contributions des agences privées et des universités.

## 3. Programmes multilatéraux spéciaux

Dans plusieurs secteurs difficiles, les services de correction ne peuvent jouer qu'un rôle partiel dans la tentative globale de résoudre les problèmes. En fait, le processus correctionnel est la dernière étape du système de justice pénale et, à lui seul, il n'aura pas de prise sur la plupart des facteurs qui causent la

criminalité. Dans le tableau 1 de l'Introduction, on présentait la structure de diverses stratégies et moyens d'application qui pourraient relier entre elles les composantes du système de justice pénale. La première et la seconde stratégie et les moyens d'applications principaux qui y correspondent ont fait l'objet du Chapitre 2. La responsabilité de mettre en œuvre ces moyens incombe surtout aux forces de l'ordre, aux autorités judiciaires et, dans certains cas, aux services sociaux. Les responsables du processus correctionnel n'ont pas de rôle direct dans ces secteurs, mais, comme nous l'avons indiqué au Chapitre 2, ils peuvent apporter leur contribution. Par contre les efforts pour diminuer les activités criminelles doivent dépasser les suggestions qui sont faites ici pour la mise en œuvre des stratégies principales. Dans bien des cas, il faut concevoir des programmes qui regrouperont toutes ces stratégies et approches principales, en recoupant tous les secteurs. Parmi les problèmes particuliers qui ont été discutés dans ce document, on trouve le contrôle de l'abus des drogues illicites, le traitement des délinquants autochtones par une meilleure réintégration dans leur communauté, l'introduction d'un système national de réhabilitation des délinquants juvéniles et la régionalisation et l'amélioration du traitement des délinquantes. Le tableau 23 utilise comme exemple l'abus des drogues illicites pour indiquer comment on pourrait mettre en œuvre chacune des approches principales.



de décision. Dans un tel système, il conviendrait d'envisager l'adoption de normes communes fédérales-provinciales sur le plan national, pour que les décisions relatives aux libérations conditionnelles reposent sur une base uniforme. Les provinces qui n'ont pas l'intention pour le moment de mettre sur pied leur propre système pourraient utiliser les services fédéraux, qu'on est en train de renforcer et de décentraliser pour favoriser une meilleure adaptation aux conditions locales et pour mieux évaluer l'opportunité de la décision.

**4. Surveillance des délinquants en liberté conditionnelle**

La responsabilité de la surveillance des libérés conditionnels devrait être le corollaire de la responsabilité de la décision de les libérer. Par conséquent, la surveillance des libérés conditionnels qui sortent des établissements provinciaux incomberait aux provinces, si elles reçoivent la responsabilité de décider que les libérations conditionnelles. La plupart des provinces ont déjà des services de probation bien établis qui ont des fonctions de surveillance analogues. Si la responsabilité pour la surveillance des libérés conditionnels était rattachée à leur rôle actuel dans le domaine de la probation, les provinces auraient la possibilité d'obtenir des services communautaires de correction plus efficaces.

De son côté, le Gouvernement fédéral continuerait à jouer un rôle direct dans la surveillance des libérés conditionnels provenant des établissements fédéraux, étant donné sa responsabilité globale d'appliquer la sentence de ces délinquants et la nécessité d'assurer un contrôle et un soutien approprié pendant toute la durée de la peine.

## B. Coordonner les activités des services de correction

Une meilleure définition des responsabilités relatives aux processus correctionnel, comme nous venons de l'exposer, ne changerait rien au fait que les services fédéraux et provinciaux sont interdépendants. On a déjà fait remarquer que nombre de problèmes dans le domaine correctionnel ne peuvent être réglés par une seule juridiction. Les services fédéraux et provinciaux doivent souvent agir de concert étant donné leurs préoccupations communes, savoir les délinquants actuels ou en puissance, et ils devraient coopérer pour arriver, dans la mesure où c'est nécessaire, à une approche commune.

Le système de justice pénale devrait comporter une consultation permanente entre les responsables du processus correctionnel aux paliers fédéral et provinciaux. Pour certains types d'activités, il sera souvent souhaitable que les services fédéraux et provinciaux élargissent la consultation pour tenir compte de la contribution des gouvernements municipaux, des agences privées et des divers organismes publics. Il va de soi qu'une participation étendue sera essentielle à l'élaboration d'un programme coordonné pour la mise sur pied et l'administration des centres de correction communautaires et des centres de libération communautaires dont il est question au Chapitre 3. De la même façon, les services de correction auront besoin de contributions dans les domaines de l'analyse de la politique et des programmes, des statistiques et des renseignements pour la recherche et la gestion, afin de pouvoir élaborer des programmes de correction complets.

Aux chapitres 2 et 3, on trouve plusieurs possibilités qui permettraient aux services de correction d'atteindre leur but global, soit la diminution de la criminalité et de la délinquance. On pourrait regrouper ces possibilités sous trois catégories:

- 1) Problèmes urgents au sein du processus correctionnel;
- 2) Projets correctionnels à plus long terme; et
- 3) Programmes multilatéraux spéciaux.

**1. Problèmes urgents au sein du processus correctionnel**

Les problèmes qui exigent des mesures immédiates au palier fédéral comprennent le surpeuplement et les problèmes de sécurité des établissements fédéraux. Comme nous l'avons exposé au Chapitre 3, on a pris d'importantes dispositions à cet égard et d'autres sont à l'étude.

D'autres problèmes urgents ne peuvent pas être réglés unilatéralement, étant donné que la décision prise à un palier de gouvernement a souvent des répercussions importantes sur les politiques et le fonctionnement aux autres paliers. Par exemple, on peut citer la question des droits, privilèges et responsabilités des détenus; les problèmes relatifs à une participation efficace de la communauté aux programmes des divers établissements; la complexité de l'utilisation plus efficace des motivations; les dispositions relatives aux services psychiatriques régionaux; des renseignements précis, disponibles à temps, permettant de répondre aux besoins des divers services et d'avoir une image globale du processus correctionnel. Voilà des questions qui exigent toutes une approche coordonnée.

3. **Autorité de prendre des décisions quant aux libérations conditionnelles**

Dans la mesure du possible, les services de correction devraient avoir l'entière responsabilité de leurs propres programmes. Une partie importante de cette responsabilité est la décision d'accorder la liberté conditionnelle, c'est-à-dire la détermination du moment où un délinquant sera libéré de l'établissement ou si purge sa peine pour en subir le reste sous surveillance, au sein de la communauté. Jusqu'ici, les services de correction provinciaux n'ont pas eu cette responsabilité et ils n'ont donc pas pu avoir de programme complet pour le délinquant, de son entrée dans l'établissement à sa libération conditionnelle, jusqu'à sa nouvelle vie de citoyen responsable. De plus, étant donné que les juridictions provinciales s'intéressent de plus en plus à l'aspect communautaire du processus correctionnel, il devient urgent qu'elles puissent contrôler la prise des décisions au niveau des libérations conditionnelles. Il serait donc raisonnable que les provinces soient responsables des libérations conditionnelles de tous les détenus incarcérés dans les prisons. Pour la même raison, il faut conserver un organisme national de libération conditionnelle pour les délinquants incarcérés dans les pénitenciers fédéraux.

À mesure que les échanges de services vont augmenter et que les détenus vont circuler d'un établissement fédéral à un établissement provincial ou vice versa, la responsabilité de la décision à l'égard de la libération conditionnelle pourrait suivre le sort du détenu. Pour les détenus provinciaux transférés dans des établissements fédéraux, l'organisme national déciderait de la libération conditionnelle alors que pour les détenus fédéraux transférés dans des établissements provinciaux, les organismes provinciaux auraient le pouvoir

services disponibles. Dans certains secteurs, tels que l'éducation et la formation professionnelle, les gouvernements provinciaux ont déjà des ressources considérables qui pourraient, dans la mesure du possible, être mises à la disposition des détenus fédéraux. Par ailleurs, le système pénitentiaire fédéral met actuellement au point l'implantation de centres médicaux régionaux pour fournir un traitement psychiatrique aux délinquants, ce qui pourrait s'ajouter aux programmes provinciaux existants et offrir des services lorsque le système provincial est sur-

## 2. Loi sur les prisons et maisons de

Le Comité canadien de la réforme

pénale et correctionnelle a recom-mandé que cette loi soit abrogée\*.

La Loi actuelle réglemente très précisément la gestion des prisons provinciales et impose des mesures pénales. De plus, la Loi prévoit un traitement différent pour les délinquants fédéraux et les délinquants provinciaux incarcérés dans une même prison. Cela entraîne une discrimination entre les détenus d'un même établissement, système difficile à mettre en vigueur et qui ne favorise pas une gestion efficace. Il faut mettre au point une nouvelle législation fédérale pour que les délinquants fédéraux incarcérés dans des prisons provinciales bénéficient d'un cadre juridique plus approprié.

toute incertitude dans ce secteur, soit en confirmant la répartition actuelle des responsabilités entre le fédéral et les provinces (pénitenciers et prisons), soit en la restructurant de façon à obtenir une utilisation maximale des ressources disponibles.

Bien que le cadre actuel soit utilisable, des contrats d'échange de services entre le Gouvernement du Canada et les provinces seraient bien pratiques. La fixation du point de démarcation à deux ans est arbitraire et quelque peu artificielle. Une plus grande flexibilité permettrait aux services de correction de tirer avantage de toutes les ressources disponibles. Des contrats d'échange de services pourraient amener une plus grande flexibilité et permettraient une expérimentation qui entraînerait peut-être une révision du point de démarcation actuel. Le ministère du Solliciteur général a déjà longuement étudié avec les gouvernements provinciaux les possibilités d'ententes contractuelles d'échange de détenus, ce qui assouplirait la règle des deux ans et permettrait une meilleure utilisation des ressources disponibles. Par exemple, certains groupes de détenus fédéraux, tels les délinquants et les autochtones, bénéficieraient, dans bien des cas, d'une meilleure réintégration communautaire vu leurs besoins particuliers de réhabilitation s'ils étaient transférés dans les prisons provinciales, plus près de leur lieu d'origine. Par ailleurs, le système fédéral peut fournir un milieu à sécurité maximale pour les délinquants qui créent des problèmes particuliers dans les établissements provinciaux.

On pourrait aussi tirer de sérieux avantages d'une meilleure utilisation par les autorités fédérales et provinciales d'autres

\* *Ibid.*, p. 309.



Les chapitres précédents ont présenté la structure des stratégies requises pour atteindre l'objectif principal du processus correctionnel, c'est-à-dire la protection de la société, y compris le délinquant lui-même, en diminuant la fréquence et l'incidence de la criminalité. Les problèmes ont été identifiés et les solutions possibles regroupées sous trois grandes stratégies : empêcher les individus de participer à des activités criminelles; détourner les délinquants des activités criminelles avant l'application de la sentence; et diminuer la fréquence et la gravité de la récidive.

Les quelques idées qui suivent relatives à d'autres progrès coordonnés dans ce domaine sont fondées sur l'appréhension, au palier fédéral, de la situation actuelle du processus correctionnel dans le système global de justice pénale et des possibilités qui devraient être explorées.

**A. Responsabilités fédérales-provinciales dans le processus correctionnel**

Plusieurs juridictions sont impliquées dans le processus correctionnel, mais le besoin de coopération est particulièrement important entre le fédéral et les provinces. Chacune de ces juridictions a des responsabilités données. Pourtant, la plupart des problèmes de correction et des problèmes plus généraux de justice pénale ne peuvent être réglés par une seule juridiction. La séparation des pouvoirs entre le Gouvernement fédéral et les provinces, établie lors de la Confédération par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, prévoit que le Gouvernement du Canada sera responsable des pénitenciers et les gouvernements

provinciaux des prisons. Le Code criminel porte que toute peine de deux ans ou plus sera purgée dans un pénitencier et toute peine de moins de deux ans dans une prison provinciale. Les statistiques du Chapitre 1 révèlent que seulement 5 pour cent des délinquants trouvés coupables d'actes criminels sont envoyés dans des pénitenciers fédéraux, alors que cinq fois plus de prévenus sont incarcérés dans des prisons provinciales. De plus, 74 pour cent des détenus dans les pénitenciers fédéraux ont déjà été incarcérés dans des prisons provinciales. L'ancienne Loi sur les libérations conditionnelles a été remplacée par la Loi sur la libération conditionnelle de détenus, qui précise les pouvoirs du Gouvernement fédéral en matière de libération conditionnelle de détenus incarcérés dans des pénitenciers ou des prisons provinciales et trouvés coupables d'avoir violé des lois fédérales.

La répartition des responsabilités entre le Gouvernement fédéral et les provinces à la base du processus correctionnel jusqu'ici doit être réexaminée, afin d'assurer que les services de correction peuvent jouer leurs rôles interdépendants à partir de point de démarcation entre la prison et le pénitencier, savoir une peine de deux ans ou plus, en plus de poser des questions sérieuses sur le rôle du Gouvernement fédéral dans la libération conditionnelle et la surveillance des détenus en provenance d'établissements provinciaux. On devrait accorder la plus grande priorité à un accord sur une définition précise des responsabilités respectives

\* Rapport du Comité constitué pour faire enquête sur les principes et les méthodes suivies au Service des pardons du ministère de la Justice du Canada, présidé par le juge Céréal Fauteux de la Cour suprême du Canada (présenté au ministre de la Justice le 30 avril 1956).

\*\* Le Comité canadien de la réforme pénale et correctionnelle, *op. cit.*, pp. 282 et 283.

des divers paliers de gouvernement. Une fois ces questions résolues, il sera possible d'améliorer les relations de travail entre ces organismes et d'établir une base solide pour faire face conjointement aux divers défis du processus correctionnel. Quatre domaines semblent exiger une attention particulière en ce moment.

**1. Échange de services de correction**

Il faut éliminer toute incertitude quant au point de démarcation entre la prison et le pénitencier, qui est actuellement une peine de deux ans ou plus. Bien qu'on ait présenté d'autres possibilités, comme par exemple la recommandation du rapport Fauteux\* que le point de démarcation entre la prison et le pénitencier soit fixé à six mois, le Comité canadien de la réforme pénale et correctionnelle était d'avis qu'il fallait continuer le point de démarcation actuel, soit deux ans\*\*. Il semble que la répartition actuelle des responsabilités fournisse un cadre adéquat à l'obtention de solutions efficaces aux problèmes correctionnels. Les systèmes fédéral et provinciaux ont évolué de façon différente. Les pénitenciers fédéraux occupent plus particulièrement de l'incarcération et de la réhabilitation des délinquants condamnés à de lourdes peines, soit le groupe le plus difficile. Les provinces de leur côté s'occupent surtout d'installations et de programmes pour le traitement des délinquants qui en sont à leur première infraction ou qui ont de courtes peines à servir. Vu les engagements actuels des gouvernements fédéral et provinciaux dans leurs divers programmes de correction, tout transfert important de responsabilité serait fort difficile et créerait des déséquilibres de longue durée. Aux deux paliers de gouvernement, on devrait examiner les façons d'éliminer



la justice pénale, fait ressortir les lacunes actuelles de la base statistique. Les processus décisionnels dans le secteur des corrections devraient s'appuyer à fond sur de telles statistiques, lorsqu'il s'agit d'introduire ou d'évaluer un programme de correction. Au palier fédéral, on travaille actuellement à mettre un plus grand nombre de renseignements sur ordonnance et à améliorer le rassemblement des statistiques afin de mieux répondre aux besoins de tous les Canadiens en leur fournissant des statistiques de justice pénale plus élaborées. Si l'on veut améliorer l'utilisation des statistiques et des résultats des travaux de recherche et procéder à des études de base et d'évaluation dans tout le processus correctionnel, il faudra un effort cohérent et conjoint de toutes les juridictions.

À l'intérieur des établissements, la gestion a eu à faire face à des défis de plus en plus grands, étant donné le changement d'accent qui les a fait passer du contrôle statique à la participation dynamique du délinquant à son programme de correction. Ce défi a surtout été ressenti au palier fédéral, les changements apportés ayant été fondamentaux et extensifs. Ils ont eu un impact sur les installations, les programmes, l'organisation et, plus important encore, les personnes.

Étant donné les concepts actuels de contrôle, on a construit de nouvelles installations correspondant aux divers

niveaux de sécurité. Depuis une dizaine d'années, ces changements ont posé un défi constant à la direction des établissements qui doit assurer la mise en œuvre, l'essai et la gestion de nouvelles installations (centres communautaires, centres médicaux, centres de réception, unités à sécurité minimale). Les dirigeants des établissements ont aussi dû faire face aux défis posés par les nouveaux programmes de correction. Depuis cinq ans, des concepts révolutionnaires ont été introduits, notamment les unités résidentielles, les groupes thérapeutiques et les unités psychiatriques. Si la planification de tels programmes est fort complexe, il est tout aussi difficile de les intégrer à une organisation hiérarchisée. De tels concepts doivent d'abord être mis à l'essai, l'appui total de tous les membres de l'organisation étant essentiel à leur mise en œuvre efficace.

Finalement, des changements considérables ont été apportés à l'organisation pénitentiaire depuis trois ans. Le système fédéral a une nouvelle structure de haute direction et des opérations régionalisées. Il y a eu de considérables mouvements de personnel. De plus, on a créé de nouvelles catégories d'employés, sa voir les agents de réadaptation et les agents d'unité résidentielle.

En plus d'assurer la solidité de cette nouvelle orientation, les services de correction fédéraux devraient s'associer aux autres services de correction pour régier efficacement les grands problèmes de gestion qui se posent dans ce domaine. À cette fin, il faudrait:

- Clarifier les responsabilités fédérales et provinciales dans le domaine de la correction et coordonner l'élaboration et la mise en œuvre de services et programmes correctionnels interdépendants;
- Travailler avec Statistique Canada et les organismes de statistiques des provinces pour définir et élaborer une base statistique commune et pour insérer une procédure d'évaluation dans les programmes de correction afin d'utiliser au maximum les ressources disponibles;
- Prendre des mesures décisives pour améliorer les connaissances techniques et les capacités de gestion des employés du secteur de la correction, afin qu'ils puissent répondre aux nouvelles exigences et faire que la réputation du processus correctionnel soit telle qu'il obtienne un appui accru du grand public.

\* Robert Evans, Jr., *La sécurité publique et la justice criminelle*, étude spéciale n° 23, Conseil économique du Canada (version française à paraître).

suit, mais le taux de récidive ne peut être connu que deux ou trois ans après. Il va donc de soi que les résultats d'une politique particulière de libération conditionnelle ne peuvent être connus rapidement et qu'il faut procéder avec beaucoup de précaution si l'on veut y faire des ajustements à court terme. De plus, les décisions en matière de libérations conditionnelles sont fondées sur des jugements individuels, ce qui fait que les changements de politique particuliers et qui créent des distinctions entre les types de crimes et de criminels sont difficiles à élaborer.

En ce moment, plusieurs provinces mettent en cause la répartition des compétences en matière de libérations conditionnelles entre le Gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. La question fondamentale est la suivante: les provinces devraient-elles avoir le pouvoir d'accorder les libérations conditionnelles ainsi que la responsabilité de surveillance pour tous les détenus des établissements provinciaux? De plus, on met aussi en cause le peu de liens entre le processus de décision dans ce domaine et l'évolution du contexte social.

Il est clair que toute la question des libérations conditionnelles doit faire l'objet d'un nouvel examen. Il faut notamment:

- Réexaminer la répartition des compétences entre le fédéral et les provinces;
- Élaborer et mettre à l'essai des critères précis de décision, comme les tables de pourcentages de libérations conditionnelles réussies utilisées en Californie et en Grande-Bretagne;

— Examiner toutes les possibilités qui peuvent amener le processus de décision dans ce domaine à être plus réceptif aux influences du milieu.

**D. Renforcer la coordination des divers services de correction et en améliorer la gestion**

Le processus correctionnel est fragmenté entre plusieurs paliers de compétence et domines de responsabilité, mais tous traitent du même élément de la population: les délinquants. Cette fragmentation diminue l'efficacité de la gestion. De plus, la répartition des compétences entre le fédéral et les provinces est assez imprécise en ce moment, étant donné les changements profonds dans l'organisation des services de correction, en cours ou à l'étude:

- Certaines provinces étudient la possibilité de mettre l'accent sur un processus correctionnel communautaire, plutôt que sur des programmes de détention. Les prisons seraient utilisées surtout pour des sanctions courtes et exemplaires. Lorsqu'il est nécessaire de prolonger la détention, certaines provinces utilisent des programmes de travail comme les camps forestiers.
- Le ministère du Solliciteur général discute présentement avec les provinces la possibilité d'échanger certains services notamment pour les délinquants.
- À l'intérieur même du système fédéral, on projette de réorganiser le Service national des libérations conditionnelles et le Service canadien des pénitenciers, afin de fournir un meilleur éventail de contrôle et de services.

— Des études entreprises par le Gouvernement fédéral et les provinces mettent actuellement en question la répartition, entre les gouvernements fédéral et provinciaux, des compétences dans le secteur des libérations conditionnelles.

— D'aucuns préconisent de donner au pouvoir judiciaire certaines responsabilités dans le processus de libération conditionnelle, ou que le juge du procès soit directement impliqué.

— Les services de correction fédéraux sont de plus en plus impliqués dans les programmes communautaires, ce qui est illustré par l'expansion du Service des libérations conditionnelles et la mise sur pied de centres de correction un peu partout.

La recherche sur les problèmes correctionnels actuellement en cours à tous les paliers fournit l'occasion d'une rationalisation des efforts dans le domaine correctionnel. Les solutions adoptées par une juridiction ont un impact sur les autres et les diverses agences fédérales, provinciales, municipales et privées devraient coopérer et coordonner leurs activités. Une entente sur la répartition des compétences pourrait être le fondement d'un grand bond en avant dans le domaine correctionnel au Canada.

Le rendement du processus correctionnel est considérablement gêné par les lacunes dans la base statistique, le peu de recherche significative et l'absence d'évaluation systématique des méthodes actuelles ou proposées. Entre autres, une étude spéciale récente préparée pour le Conseil économique du Canada\*, dont l'objet était de mieux définir les indices d'efficacité dans le domaine de

absences temporaires et de la libération conditionnelle de jour; les appuis aux installations communautaires où le délinquant qui cherche à se réintégrer dans la communauté peut trouver un abri et un appui social; la recherche d'appuis dans l'industrie, les syndicats, l'université et les agences privées pour la mise en œuvre des programmes communautaires de correction; la continuation à l'extérieur des programmes de traitement spécialisés comme dans les établissements et qui sont essentiels à la réhabilitation du délinquant.

En même temps, le rôle des organismes communautaires dans le processus de correctionnel s'accroît, comme on peut le voir dans le rapport du Groupe d'étude sur les centres résidentiels communautaires\*. Le Rapport fait état de 156 centres résidentiels, dont plus de la moitié mis sur pied depuis moins de cinq ans. De plus, le Rapport souligne certains principes à observer lorsqu'on veut faire appel aux ressources humaines et aux talents disponibles dans la communauté. Il parle d'augmenter le nombre de centres, tout en assurant la protection du public; d'élaborer des programmes spéciaux et des critères d'application; de fournir un appui financier; et aussi, de communiquer avec le public pour obtenir sa participation. Ce rapport est encore à l'étude, mais ses recommandations devraient permettre une participation plus active des agences privées et du grand public au processus communautaire de correction.

Les membres de la communauté devraient aussi participer avec les détenus à des programmes à l'intérieur même des établissements, afin de développer la sociabilité des détenus, renforcer la réceptivité du public face

\* Le Groupe d'étude, sous la présidence du professeur W. R. Quinbridge, a présenté son rapport au Solliciteur général le 29 septembre 1972.

aux programmes de correction et de montrer aux détenus qu'ils peuvent avoir confiance et que la communauté les réintégrera à leur libération. Cette participation communautaire à l'intérieur même des établissements est en croissance rapide, mais les services de correction doivent continuer à chercher des moyens d'utiliser ces ressources au maximum. Les responsables des services de correction doivent faire face au défi suivant: comment peut-on aider les volontaires de l'extérieur à travailler efficacement à l'intérieur de l'établissement, afin que l'intérêt public vienne renforcer les buts fondamentaux des programmes de correction?

Au niveau des programmes communautaires, le risque est grand de dédoubler les services et d'augmenter en spirale des coûts, le Gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux encourageant chacun de leur côté la participation communautaire dans leurs établissements et dans la surveillance et le traitement des délinquants au sein de la communauté. Par conséquent, les services de correction doivent coordonner leurs efforts pour définir le rôle crucial de la communauté dans le processus de correctionnel. Ils devront notamment:

— Déterminer les besoins de services communautaires dans les établissements de correction, les attitudes au sein de la communauté et les ressources disponibles dans les agences privées et le grand public;

— Utiliser les recommandations du Groupe d'étude Quinbridge pour l'élaboration de critères uniformes aux paliers fédéral, provincial, municipal et privé, afin de déterminer les responsabilités respectives et établir la base d'une meilleure coopération et d'une utilisation maximale des ressources communautaires;

— Arriver à une meilleure compréhension de l'influence des relations de groupe antérieures sur les tendances criminelles des délinquants retournés à la communauté;

— Déterminer comment, y compris par la formation, on peut encourager et étendre la participation des volontaires à toutes les étapes du processus de correctionnel.

**4. Assurer un processus efficace de décision au niveau des libérations conditionnelles**

La décision de placer un détenu en liberté conditionnelle est une étape importante du processus correctionnel. C'est à ce moment-là que l'on considère le délinquant assez responsable pour qu'il puisse reprendre, sous surveillance, sa place dans la société. La Commission nationale des libérations conditionnelles fonde sa décision sur trois critères: 1) le détenu a retiré le bénéfice maximum de sa détention; 2) la modification du comportement du détenu sera accélérée par sa libération conditionnelle; et 3) la libération conditionnelle du détenu ne constitue pas un risque indu pour la société. Même si ces critères sont clairs, leur application exige une grande part de jugement.

Il n'est pas facile de trouver un équilibre entre les risques que la société est prête à accepter et les bénéfices que les délinquants peuvent retirer. Le nombre de libérations conditionnelles a augmenté considérablement chaque année jusqu'en 1970, où elles ont atteint leur sommet. Elles sont maintenant en baisse. La décision de placer un détenu en libération conditionnelle fait l'objet d'un



—Elaborer des politiques cohérentes et uniformes dans toutes les juridictions pour les groupes spéciaux de délinquants; —Encourager, dans la mesure du possible, la participation et l'emploi des autochtones à toutes les étapes du processus correctionnel.

### 3. Prévoir des programmes communautaires efficaces

La communauté joue un rôle crucial dans tout le processus correctionnel. Elle fournit un milieu à plusieurs possibilités autres que l'incarcération, comme la mise à l'amende, la probation, les centres de libération communautaires, la libération aux fins d'emploi, la libération conditionnelle et les programmes permanents de traitement. Elle peut aussi appuyer les programmes et les individus à l'intérieur même des établissements carcéraux. L'attitude de la communauté face au libéré conditionnel et à l'ex-délinquant est souvent l'élément déterminant pour l'individu qui veut créer de nouvelles relations et oublier ses liens antérieurs avec le monde interlope. En fait, plusieurs experts sont d'avis qu'il faut absolument que les délinquants rompent avec leur passé pour être vraiment réhabilités. Un milieu communautaire réceptif peut être l'autre facteur majeur dans le succès d'un programme de correction.

Depuis quelques années, les organismes de correction sont de plus en plus mêlés aux activités communautaires. Notons surtout, les enquêtes sur la situation familiale et communautaire du détenu pour obtenir les renseignements nécessaires à une prise de décision au sujet de sa libération conditionnelle et du mode de surveillance requis; les occasions pour le détenu de se réintégrer graduellement à la communauté par le biais des

—Étant donné la structure et les exigences différentes des sociétés autochtones, il faut un programme de correction particulier pour les délinquants en provenance de ces groupes. Les efforts pour détourner les délinquants autochtones du système pénal font l'objet d'initiatives telles que le programme d'aide judiciaire aux autochtones, mais ils sont encore beaucoup trop nombreux dans nos prisons et pénitenciers. Ces établissements répondent, dans une certaine mesure, à leurs besoins sociaux et culturels, mais les programmes de correction sont généralement prévus pour réintégrer les détenus dans la société blanche. De plus les services disponibles pour les délinquants autochtones à leur libération ne sont pas adéquats, bien qu'on essaie actuellement d'élaborer des programmes répondant à leurs besoins particuliers, par exemple en formant des responsables au sein des groupes autochtones pour la surveillance de leurs ressortissants. Le traitement de ces groupes spéciaux de délinquants est un problème urgent. Il faudra une collaboration sérieuse entre les secteurs fédéraux, provinciaux, municipaux et privés, et avec le grand public, pour que le processus correctionnel soit à même d'utiliser efficacement les disponibilités actuelles (y compris les services de santé, bien-être, éducation et autres), afin de trouver des façons d'améliorer tous les programmes visant ces groupes spéciaux de délinquants. Les services de correction pourraient se grouper pour: —Procéder à l'inventaire et à l'évaluation des programmes de correction actuels ainsi que des installations et des ressources en personnel disponibles pour les groupes spéciaux de délinquants;

établissements spéciaux et des programmes communautaires pour les délinquants juvéniles. Mais il n'y a pas de consensus à travers le pays sur une définition du délinquant juvénile et sur la façon dont il devrait être cité devant nos tribunaux, bien que des efforts aient été faits pour y arriver.

—Un bon nombre de questions se posent sur la politique à suivre dans le traitement des jeunes adultes délinquants et il faut y trouver réponse. Le jeune adulte délinquant pose des problèmes particuliers d'administration au sein du système fédéral:

- Le jeune adulte délinquant devrait-il être placé dans un groupe spécial doté de programmes prévus pour la jeunesse et où il pourrait se faire des amis en n'entrant pas en contact avec les criminels endurcis? ● Devrait-il être placé avec tous les autres et ainsi être soumis à l'influence de personnes plus âgées, ce qui pourrait stabiliser son comportement?

—Les services de correction devraient élaborer une procédure et des programmes spéciaux pour répondre aux besoins particuliers des délinquants. Jusqu'ici, la plupart des programmes de traitement dans ce domaine ont été faits en fonction des délinquants, les besoins communautaires des quelques délinquants dans les pénitenciers fédéraux étant négligés. Les délinquantes ne formant qu'un pourcentage minime de la population pénitentiaire, elles sont en ce moment regroupées à Kingston (Ontario). Des discussions fédérales-provinciales se poursuivent en ce moment pour améliorer la situation en procédant au transfert de certaines détenues à des établissements provinciaux plus près de leur lieu de résidence.

2) un traitement approprié pour les groupes spéciaux de

délinquants;

3) des programmes communautaires efficaces; et

4) un processus efficace de décision au niveau des libérations conditionnelles.

## 1. Elaborer des programmes valables à l'intérieur des établissements

La plupart des délinquants ont des problèmes caractéristiques qui font qu'ils

peuvent difficilement agir en tant que membres responsables de la société (mau-

vaises habitudes de travail, scolarisation rudimentaire, inadéquation sociale,

tendances à l'alcoolisme et à la toxicomanie et formation professionnelle inadé-

quate). Les services de correction savent lorsqu'il se réintègre au groupe et re-

prend ses anciens contacts, ses problèmes sont fréquemment compliqués du fait

des pressions extérieures. Par conséquent, les programmes des établissements vi-

sent, dans la mesure du possible, à corriger ces déficiences et à prévoir les

pressions à venir pour fournir des moyens de défense, par exemple:

—par des séances d'orientation et de thérapie de groupe permettant aux

détenus d'établir des contacts sociaux;

—par une formation technique qui per-

met aux détenus d'apprendre un métier;

—par des programmes visant l'élimina-

tion de l'alcoolisme et de la toxicomanie;

—par des traitements psychiatriques dans des centres médicaux régionaux

(recommandation du Comité consultatif de psychiatres consultants);

—par une scolarisation plus poussée si les détenus sont en mesure d'en

profiter;

—par des programmes de travail,

comme ceux des camps agricoles et forestiers, qui permettent aux détenus

d'acquérir des habitudes de travail qu'ils pourront conserver une fois libérés.

Les services de correction fédéraux sont à élaborer et à mettre à l'essai de

nouvelles façons d'améliorer l'efficacité des programmes de correction dans

des domaines variés:

—Programmes visant la participation du délinquant dans la définition de

son propre programme de correction.

—Nouvelles industries en milieu carcé-

ral où la gestion et les conditions de travail ressembleraient autant que

possible à celles des industries normales.

—Des régimes d'assurance semblables à celui de la Commission des accidents

de travail, qui assureraient les détenus

en cas de blessures au travail.

—Des projets de vie communautaire

préalables à la libération, portant sur

des choses courantes (constitution d'un

budget, communication interpersonnelle

et entrevues avec des employeurs

potentiels).

—Certains programmes de relations

humaines, comme le concept des unités

résidentielles, la communauté théra-

peutique, les groupes d'interaction, qui

sont présentement à l'état expérimental

mais dont on étudie l'extension possible.

En eux-mêmes, ces programmes ne

régleront pas les problèmes du délin-

quant. Il est difficile d'établir un vrai

milieu de travail à l'intérieur d'un éta-

blissement carcéral et les détenus

refusent souvent, une fois libérés, d'uti-

liser les métiers appris en prison. En

définitive, seul l'individu peut modifier son

comportement de façon sensible. Le but

premier des programmes de correction

en milieu carcéral est donc de créer

les conditions qui favoriseront un

changement de comportement.

Les services de correction forment

l'hypothèse que les programmes de

correction augmentent les chances du

dévenu de corriger son comportement.

Mais il faut de toute urgence améliorer

le rendement de ces programmes. Les

services de correction peuvent agir dans

ce domaine en:

—Appuyant l'élaboration de critères

à l'intérieur de la justice pénale qui

permettront de déterminer quels traite-

ments sont nécessaires à l'individu, sur

le plan médical, le plan du comporte-

ment, le plan social, ou le plan de la

formation technique et de la scolarisation;

—Évaluant l'efficacité des programmes

de correction actuels et en introduisant

les changements requis pour les améliorer;

—Étudiant les résultats des nouvelles

techniques utilisées par d'autres

juridictions pour faire face à des

problèmes spéciaux, comme la toxico-

manie, l'alcoolisme et le traitement

des délinquants dangereux;

—Mettant sur pied un centre national

d'information pour disséminer les

résultats des programmes de correction

et échanger des renseignements avec

les autres composantes de la justice

pénale, le tout en coopération avec les

agences privées et les universités.

## 2. Prévoir un traitement approprié

pour les groupes spéciaux

de délinquants

il faut des programmes spéciaux. Citons

notamment les adolescents, les jeunes

adultes, les délinquantes et les autoch-

tones. On fait des efforts en ce moment

pour élaborer des programmes pour ces

groupes spéciaux, mais ils ne sont pas

encore adéquats:

—La qualité et l'uniformité du traite-

ment des délinquants juvéniles pourraient

être améliorées. Les provinces ont des



—Identifier la meilleure façon d'assurer le respect des droits reconnus aux détenus; —Identifier et analyser sérieusement les responsabilités des détenus et les façons de les leur faire assumer.

**3. Faciliter la réintégration sociale de l'ex-délinquant**

Le rôle des services de correction continue après que la peine est purgée lorsqu'il s'agit d'aider l'ex-délinquant à se réintégrer avec succès dans la société. Il est faux de considérer que la relation entre les services de correction et le délinquant se termine dès la fin d'une sentence. Des ex-délinquants peuvent à l'occasion avoir besoin d'une aide pour rester dans la bonne voie. L'ex-délinquant peut faire face à des problèmes sociaux qui limitent ses possibilités d'emploi et ralentissent sa réintégration dans la communauté; il faut prévoir certains mécanismes pour compenser l'effet de ces préjugés. De plus, bon nombre de rapports humains créés au niveau du processus correctionnel de- viennent des relations permanentes et font que les services de correction restent en relation avec l'ex-délinquant.

La Loi sur le casier judiciaire est une façon d'aider l'ex-délinquant à être accepté socialement. Elle prévoit une procédure de pardon au sein de la justice pénale. Le ministre du Solliciteur général est actuellement à en examiner l'efficacité, afin d'identifier et de corriger les lacunes dans la législation et d'en régler les problèmes de mise en œuvre. De plus, le ministre du Solliciteur général a lancé une étude sur le rôle de l'ex-détenu dans le processus correctionnel. Cette étude nationale doit passer en revue les restrictions placées à l'emploi d'ex-détenus dans les établissements

de correction, le secteur des libérations conditionnelles et de la probation, les agences privées de services sociaux et les domaines connexes. Elle essaiera aussi de déterminer combien d'ex-détenus travaillent en ce moment, soit à titre bénévole (ce qui est le cas pour la plupart), soit à titre d'employés, à aider d'autres hommes et femmes à réintégrer la société lorsqu'ils sont libérés.

Dans leurs relations avec l'ex-délinquant, les services de correction devraient sortir du domaine correctionnel et se préoccuper de trouver des solutions à ses problèmes d'emploi et à ses difficultés de réintégration. Les services de correction pourraient:

- Étudier les possibilités d'emploi des ex-détenus dans des domaines autres que celui de la correction;
- Intensifier leurs efforts d'information auprès du grand public au sujet des caractéristiques et besoins des ex-délinquants et du rôle que le public peut jouer pour qu'ils participent pleinement à la vie sociale;
- Mettre au point la consultation et la coopération avec les agences de services sociaux afin que les activités de tous ceux qui s'occupent d'ex-délinquants viennent se compléter et s'appuyer.

**C. Mettre en place des programmes de correction appropriés**

Les responsables des services de correction sont généralement d'avis que la meilleure façon de protéger la société est de détourner le délinquant de comportements criminels pour l'orienter vers une participation responsable à la société. Même si ce but n'est pas complètement atteint, un succès partiel a aussi sa valeur, par exemple, que le délinquant commette moins de crimes et qu'il en commette de moins sérieux. Dans les pénitenciers fé-

déraux, 93 pour cent des détenus ont des peines déterminées et retournent en suite dans la société. De plus, un certain nombre des 7 pour cent qui restent, ont été condamnés à des peines indéterminées ou à vie, retourneront un jour ou l'autre dans la société. Le processus correctionnel doit donc pour une bonne part se préoccuper de rendre à la société un citoyen responsable, tout en répondant aux exigences de cette dernière en matière de sécurité et en assurant au délinquant un traitement acceptable.

Un élément important de la protection de la société, qui est la priorité essentielle, est la disponibilité de programmes de correction valables. Même si le premier but dans l'application de la sentence du tribunal est d'assurer le contrôle nécessaire, la réhabilitation est compatible avec l'exigence de contrôle. Une des meilleures façons de mesurer le succès à court terme du processus correctionnel est de mesurer la diminution du contrôle au fur et à mesure que l'individu est prêt à assumer de plus grandes responsabilités.

Les programmes correctionnels ne s'arrêtent pas au seuil des prisons. À l'extérieur, on se préoccupe d'abord de corriger les déficiences personnelles. Dans la communauté, les préoccupations sont plus larges et comprennent la réadaptation sociale et économique de l'ex-délinquant. Il faut aussi l'encourager à adopter de nouveaux comportements qui élimineraient ses relations dans le monde du crime. Il y a donc plusieurs éléments importants si l'on veut un processus correctionnel approprié, savoir:

1) des programmes valables à l'intérieur des établissements;



en plaçant l'accent sur toutes les innovations qui permettaient d'améliorer cette fonction essentielle. Comme ces problèmes se posent dans tous les pays, les services de correction devraient en même temps suivre de près les développements au sein d'autres juridictions. Afin d'améliorer le classement, il faut : —Elaborer et mettre à l'essai certains indices statistiques des risques de sécurité et du potentiel de correction ; —Elaborer des méthodes administratives permettant d'uniformiser l'application du système de classement.

**2. Assurer que les détenus ont des droits, privilèges et responsabilités appropriés**

En ce moment, les restrictions placées à la liberté d'un délinquant se limitent à ce qui est nécessaire à son contrôle dans le but de protéger la société ; ce qui est utile au processus correctionnel et à la réintégration ; et ce qui est essentiel à l'administration et à la sécurité de l'établissement. Il y a trois motifs pour cela. Premièrement, le délinquant est puni par la privation de sa liberté. Il n'y a pas de fondement législatif permettant une autre punition pour le crime qu'il a commis. Deuxièmement, pour plusieurs détenus la difficulté majeure consiste à s'adapter à un milieu normal, c'est-à-dire à agir en tant que membres responsables de la société. Les restrictions font qu'ils ne sont pas motivés à développer leur sens des responsabilités, à moins d'y être par ailleurs encouragés au moyen d'un programme approprié prévoyant des degrés progressifs de liberté et de responsabilité individuelle. Troisièmement, l'octroi de privilèges peut être essentiel à l'administration d'un établissement et mesquines ne peuvent qu'indisposer le délinquant, diminuer son

potentiel de réhabilitation et être une cause d'instabilité et de tension dans l'établissement carcéral. D'un autre côté, le laxisme n'encourage pas non plus le développement du sens des responsabilités chez le détenu. Mais, alors qu'il est facile de percevoir le défi, il est difficile d'y répondre adéquatement. Les droits, privilèges et règlements doivent être clairement énoncés afin d'être compris et respectés.

Au palier fédéral, le Règlement des pénitenciers accorde expressément certains droits au détenu, comme celui d'être nourri et d'avoir les soins médicaux requis. Un enquêteur spécial a été nommé en vertu des dispositions de la Loi sur les enquêtes, afin d'étudier les plaintes des détenus. Il en reste néanmoins que le débat continue sur les droits que les détenus devraient avoir et sur le genre de restrictions nécessaires à toutes les étapes du processus correctionnel. Des arguments sont présentés pour l'augmentation comme pour la diminution des droits des détenus. Le Groupe d'étude Hugessen a identifié plusieurs des problèmes relatifs aux droits des délinquants en liberté conditionnelle. D'autres problèmes relatifs aux délinquants qui se trouvent à une autre étape du processus de justice pénale ont été soulignés ailleurs. Par exemple : —Les détenus devraient-ils avoir droit aux services d'un conseiller extérieur lorsqu'il s'agit de questions de discipline interne ? —Les détenus devraient-ils avoir un droit d'appel ou de redressement des décisions de classement ? —Un délinquant devrait-il avoir le droit de refuser de participer aux programmes correctionnels ? —Dans quelle mesure les détenus devraient-ils avoir le droit de communiquer avec des personnes de l'extérieur ?

• Le ministre du Solliciteur général a passé un contrat avec le professeur R. Price, de l'université Queens, pour qu'il fasse une étude des « aspects juridiques du processus de décision dans les établissements carcéraux ». Il doit présenter son rapport le 31 mars 1974.

—Un candidat à la liberté conditionnelle devrait-il avoir une aide professionnelle dans la présentation de son cas et devrait-il pouvoir exiger que l'organisme qui statue motive sa décision par écrit ? —La révocation de la liberté conditionnelle devrait-elle être soumise à une procédure quasi judiciaire ? Le ministre du Solliciteur général fait préparer une étude\* qui doit examiner ces questions, et d'autres portant sur les droits des détenus, et suggérer des réponses. Ce rapport devrait permettre de mieux définir les privilèges, devoirs et responsabilités des détenus. Il faut envisager les implications générales de tout changement dans les restrictions à la liberté des détenus. Les expériences créent des attentes chez les détenus et il est difficile de retirer un droit ou un privilège que l'on a donné, même à titre d'essai. De plus, on peut s'attendre à des réticences chez certains responsables des services de correction, qui sont d'avis que les détenus ne devraient avoir aucun droit ou privilège mis à part un traitement équitable et humain, le droit de faire étudier leur cas en vue de la libération conditionnelle et celui d'avoir des occasions de s'améliorer. Pour toutes ces raisons, il est essentiel de procéder sans hâte et de consulter toutes les juridictions en cause lorsqu'il s'agit de planifier, d'expérimenter et de mettre en œuvre tout changement dans ce secteur. Les responsables doivent :

—Etudier et évaluer avec beaucoup d'attention les droits qui doivent être restitués à des fins de contrôle ou à des fins d'administration interne ; —Discuter toutes les implications des expériences dans ce secteur et échanger des renseignements ;

La surveillance des libérés condi- tionnels, comme toutes les autres fonc- tions du processus correctionnel, doit assurer le contrôle nécessaire tout en accordant au délinquant le maximum de possibilités de corriger son compor- tement. Il est très difficile d'atteindre cet équilibre. Par exemple, pour certains détenus la libération conditionnelle équivaut à la fin de leur peine et ils s'opposent à toute surveillance. Certains délinquants libérés sous surveillance obligatoire sont particulièrement hostiles à toute forme de contrôle. De plus, la surveillance semble particulièrement difficile durant les six premiers mois de la libération conditionnelle. Une des indications de la difficulté du contrôle communautaire est que le nombre de déchéances par suite de nouvelles con- damnations dépasse maintenant le nombre de révolutions par la Commis- sion des libérations conditionnelles. Afin de renforcer l'élément de con- trôle dans la surveillance des libérés conditionnels, les services de correction doivent :

— Faire des études pratiques sur la relation entre les surveillants et les libérés conditionnels afin de déterminer comment on pourrait améliorer le contrôle;

— Examiner les libérations condi- tionnelles qui ont été des échecs afin d'identifier les causes de l'échec;

— Déterminer comment les services de correction peuvent maintenir un contrôle lors du transfert des responsables de surveillance de la direction des établissements carcéraux aux surveillants des libérés conditionnels.

**B. Traiter le délinquant humainement**

Le simple fait d'enfermer un délin- quant ne règle pas ses problèmes et ne sert pas la société. Notre société se pré- occupe de la valeur fondamentale de l'être humain et les services de correction doivent accepter ce défi constant. Étant donné que le traitement des délinquants s'appuie sur leur statut de membres de la société, les services de correction essaient de ramener au minimum les restric- tions à leur liberté et de respecter au maximum leur dignité humaine.

Au palier fédéral trois facteurs sont prédominants lorsqu'il s'agit de traiter le délinquant humainement :

1) développer un système de classe- ment valable;

2) assurer que les détenus ont des droits et des responsabilités appro- priés; et

3) adopter des mesures qui faciliteront la réintégration sociale de l'ex- délinquant.

**1. Élaborer un système de classement valable**

Le classement par catégorie de sécu- rité est un des éléments les plus impor- tants pour une bonne gestion des services de correction. En ce moment, les pro- grammes des détenus pour toute la durée de leur peine sont établis d'abord en fonction du risque présumé (sécurité maximale, moyenne ou minimale) et, sous réserve des exigences de sécurité des établissements où ils sont détenus, en fonction de leurs besoins particuliers et des programmes de traitement disponi- bles.

Le système de classement doit per- mettre de déterminer pour chaque dé- linquant le degré exact de sécurité requis pour protéger la société. À son niveau de sécurité, le détenu devrait d'abord être placé au degré minimum de contrôle

pour sa classification. Un haut niveau de sécurité et de surveillance produit un milieu anormal, qui a tendance à di- minuer le sens des responsabilités et l'ini- tiative des détenus, à réduire ses activi- tés à l'intérieur des programmes de l'établissement et à minimiser les chances de corriger son comportement criminel. De plus, le coût de la sécurité augmente avec le niveau de sécurité requis. Il est donc nécessaire d'avoir des tests permet- tant de prédire le plus correctement pos- sible le niveau de risque et le potentiel de correction.

Chaque délinquant a des besoins per- sonnels distincts, qui devraient être iden- tifiés par le système de classement; son programme correctionnel sera alors éta- bli en conséquence. Pour que le détenu puisse réintégrer sa place dans la société, la classement devrait être un pro- cessus permanent afin d'identifier tout changement dans ses comportements et attitudes. Il pourrait être encouragé en conséquence par l'octroi d'un plus grand degré de liberté et de plus grandes res- ponsabilités pour son programme correc- tionnel. Pour réussir, un programme correctionnel exige un traitement flexible et individualisé, qui utilise toutes les res- sources et installations des établissements au Canada et ailleurs, ont souligné l'urgence d'élaborer le fonds de connais- sances dans le domaine du classement. Mais il n'est pas facile de prédire le comportement d'une personne avec précision. Par conséquent, les services de correction fédéraux donnent actuelle- ment une très grande priorité à l'amé- lioration de leurs méthodes de classement,



Le Groupe d'étude sur la mise en liberté des détenus a déclaré qu'il ne voyait « aucune raison valable de maintenir le régime des absences temporaires pour réhabilitation en dehors du cadre du régime des libérations conditionnelles ou de la libération conditionnelle de jour » et provisoire ayant remplacé les absences temporaires cumulées. Néanmoins, l'expérience acquise au sein du Service canadien des pénitenciers démontre que les absences temporaires peuvent être un moyen puissant de motiver le détenu, en lui permettant de conserver les liens avec sa famille et son groupe social et en lui donnant l'occasion de se chercher un emploi. En conséquence, les services fédéraux de correction cherchent actuellement à améliorer l'efficacité des absences temporaires pour motiver les détenus. Le Service canadien des pénitenciers a élaboré et appliqué des critères précis plus sévères pour certains types de délits quant à, dans d'autres cas, il n'accorde une absence temporaire que sous escorte. Les services de correction pourraient faire des études plus approfondies de motivation et de contrôle, par exemple: — des études portant sur l'efficacité des politiques de réductions de peine, d'absences temporaires et de libération conditionnelle en tant que techniques de motivation et de contrôle; — un examen de certaines mesures telles que les amendes, le salaire minimum et les droits d'achat afin d'en déterminer l'efficacité relative; et

\* Le Groupe d'étude, sous la présidence du professeur J. W. Mohr, a soumis son rapport au Solliciteur général du Canada le 30 novembre 1971.

— une recherche des moyens de coordonner les politiques de réductions de peine et d'absences temporaires avec les décisions de libération conditionnelle.

**4. Disponibilité d'installations**

En ce moment, les efforts fédéraux dans le domaine de la correction sont limités du fait d'installations pénitentiaires inadéquates. Les installations étant surpeuplées, on peut difficilement améliorer le contrôle en plaçant judicieusement les détenus. Plusieurs unités à sécurité maximale ont des lacunes. Par exemple, le pénitencier de la Colombie-Britannique et le pénitencier de Dorchester (Nouveau-Brunswick) sont désuets et surpeuplés. Le pénitencier de Prince Albert (Saskatchewan) est beaucoup trop loin du domicile de la plupart des détenus. On en est encore à la création d'installations spéciales de traitement, comme les centres médicaux régionaux. Il s'ensuit que l'administration des établissements fédéraux de correction est un problème très réel, surtout au niveau du contrôle requis pour minimiser le risque posé à la société par les détenus.

Les services fédéraux de correction ont lancé un programme pour établir des installations répondant aux besoins actuels et pour préparer un plan d'aménagement à long terme. Pour les établissements à sécurité maximale, ce programme se fonde sur les recommandations du Groupe d'étude sur les plans des établissements fédéraux à sécurité maximale\*. Le plan général proposé dans ce rapport s'appuie sur un exposé détaillé des activités projetées pour les établissements situés en Colombie-Britannique, dans les Prairies et dans les Maritimes, ainsi

que sur l'expérience et les connaissances des agences de correction provinciales et privées. Afin d'appuyer ce programme, le ministère du Solliciteur général est à faire une étude visant à élaborer des méthodes plus efficaces de prévoir la croissance et la composition de la population pénitentiaire et d'identifier les activités des composantes de la justice pénale qui ont un impact important sur les changements dans les taux de croissance.

On pourrait faire encore plus pour améliorer les installations, par exemple: — Déterminer les exigences de sécurité et de traitement qui doivent être incorporées au design des établissements de détention et prévoir un système plus flexible de type modulaire; — Coordonner le développement des programmes et des programmes par le Gouvernement fédéral et les provinces.

**5. Surveillance efficace des libérés conditionnels**

Le libéré conditionnel n'a pas encore purgé sa peine et il reste soumis à une forme de contrôle. La libération conditionnelle n'a pas pour conséquence de diminuer la peine imposée par les tribunaux; elle change le type de contrôle du délinquant qui, au lieu d'être incarcéré, se trouve placé sous surveillance au sein de la communauté. La Loi sur les libérations conditionnelles exige que « la mise en liberté du détenu sous libération conditionnelle ne constitue pas un risque indu pour la société est une partie essentielle du processus correctionnel.



tens\* notait que « la plupart des autorités pénitentiaires sont maintenant d'avis que le régime actuel de réduction de peine, statutaire et méritée, n'a plus beaucoup de plus de valeur disciplinaire ». Il ajoutait que la réduction de peine méritée « semble être devenue virtuellement automatique », que la libération conditionnelle est un meilleur moyen de contrôle que la réduction de peine et qu'une fois la réduction de peine frappée de déchéance, elle « peut être portée à nouveau au crédit du détenu, ce qui arrive fréquemment ». En conséquence, le Groupe d'étude a recommandé « que la réduction de peine statutaire ou méritée soit abolie ». On a semblé aussi s'inquiéter de la possibilité que les réductions de peine soient de nature à donner de bons résultats. Quels que soient les changements apportés, le système des réductions de peine doit être le même pour toutes les personnes ayant violé les lois fédérales, qu'elles soient dans des établissements fédéraux ou provinciaux.

Les absences temporaires des détenus, qui peuvent être autorisées à la discrétion des dirigeants des établissements de détention en vertu de la Loi sur les pénitenciers (ou de la Loi sur les prisons et maisons de correction) font aussi l'objet d'une remise en question. Le fait que des prisonniers aient profité d'une absence temporaire pour s'évader démontre que l'on doit faire un meilleur choix, compte tenu des exigences de sécurité, lorsqu'on accorde ce privilège.

En plus de ces améliorations dans leur fonctionnement actuel, les services de correction doivent étudier plus à fond le domaine de la sécurité, notamment en : —Continuant à rechercher et à expérimenter de nouvelles mesures de contrôle, ainsi que des améliorations aux mesures existantes ; —Déterminant de façon plus efficace les besoins de sécurité correspondant aux divers groupes de détenus ; —Développant des façons de prévoir le comportement des détenus ayant des tendances à l'évasion, afin de pouvoir contrôler et d'améliorer les chances d'arrestation rapide des évadés.

### 3. L'utilisation efficace des motivations

Le contrôle des détenus par l'entre-mise de leurs motivations s'est développé ces dernières années. Les services fédéraux de correction ont adopté plusieurs mesures pour contrôler les détenus de cette façon. Les châliments corporels ont été supprimés et des critères pour le traitement des cas disciplinaires préparés et distribués à tous les établissements. Partout, des comités de détenus ont été mis sur pied pour améliorer la communication entre les détenus et le personnel. Il est de plus en plus question de sécurité dynamique. Néanmoins, les services de correction doivent trouver des façons additionnelles d'améliorer le contrôle par l'utilisation efficace des motivations afin de créer un milieu qui permettra de modifier le comportement des délinquants.

La réduction de peine statutaire et méritée, que l'on a longtemps considérée comme étant l'un des instruments de contrôle les plus efficaces, voit son utilité mise en doute. Le rapport du Groupe d'étude sur la mise en liberté des dé-

l'aut assurer un meilleur contrôle afin de mieux protéger la société et ainsi d'obtenir l'appui du public pour l'évolution nécessaire du processus correctionnel. La mise en œuvre des programmes d'un établissement est directement liée à son niveau de sécurité. Si l'on peut éliminer le désir d'évasion en neutralisant toutes les tentatives, l'énergie des détenus sera canalisée dans des programmes constructifs. Mais pour obtenir une sécurité efficace il faut une approche flexible. Lorsque le danger est grand, le niveau de sécurité doit être très élevé. À mesure que le danger diminue, le besoin de sécurité s'amenuise. En conséquence, le processus correctionnel doit prévoir tout un éventail de niveaux de sécurité : pénitenciers à sécurité super-maximale, maximale, moyenne et minimale ; centres communautaires ; surveillance des détenus en liberté conditionnelle et en probation. Toutes les exigences de sécurité qui correspondent à ces divers degrés de liberté doivent être satisfaites.

Les services de correction fédéraux mettent actuellement l'accent sur l'amélioration des mesures de sécurité. La sécurité du pénitencier des établissements est améliorée par l'addition de clôtures et l'introduction de nouveaux moyens de détection, de contrôle et d'alerte. Un meilleur recrutement permet l'augmentation du personnel. Celui qui est en place reçoit une formation additionnelle. La sécurité interne des établissements est mieux assurée par la création des unités résidentielles, qui permettent au personnel des pénitenciers de travailler en contact plus étroit avec les détenus et d'être plus conscient des problèmes de sécurité, un processus que l'on qualifie de «sécurité dynamique».

Toutefois, une nouvelle définition du délinquant dangereux ne réglera pas entièrement les problèmes qu'il pose. Les services de correction ont besoin de méthodes améliorées pour le diagnostic de la dangerosité, le contrôle et la réhabilitation du délinquant dangereux.

Il faudra un effort coordonné au sein de la justice pénale pour améliorer la protection de la société face aux délinquants dangereux. La contribution des services de correction pourrait notamment comprendre:

- une sérieuse amélioration des méthodes d'identification des délinquants potentiellement dangereux et une collaboration avec les tribunaux pour les mettre en œuvre;
- un appui aux efforts faits pour améliorer le processus sentenciel, pour ou une contribution originale, pour traiter plus efficacement les délinquants dangereux, en étudiant le potentiel de réhabilitation des divers types de délinquants et la longueur des peines requises pour minimiser le risque pour la société;

— un décompte des façons de rendre l'incarcération à contrôle rigoureux plus humanitaire et bénéfique pour les délinquants, tout en faisant en sorte que la société, le personnel de l'établissement, les autres détenus et le délinquant lui-même soient adéquatement protégés.

Depuis quelques années, il y a eu une assez haute incidence d'évasion des établissements fédéraux. Le grand public voit d'abord le processus correctionnel comme un moyen de contrôle et il évalue généralement l'efficacité des services de correction à partir d'une évaluation de leur coefficient de sécurité. Les services fédéraux de correction admettent qu'il

b) l'assurance d'une sécurité efficace; c) l'utilisation efficace des motivations; d) la disponibilité d'installations appropriées; et e) la surveillance efficace des libérés conditionnels.

#### 1. Le traitement du délinquant dangereux

Une bonne partie de la population pénitenciaire est composée de récidivistes, parmi lesquels certains constituent un danger permanent pour la sécurité personnelle des autres. Plusieurs de ces délinquants dangereux ne sont pas identifiés par l'imposition des peines indéterminées prévues pour les délinquants sexuels dangereux et les délinquants habituels. Ces délinquants dangereux vont réintégrer leur place dans la société lorsque leur peine déterminée aura été purgée. Étant donné la possibilité d'un risque permanent pour la société, l'opportunité et l'utilisation des sentences indéterminées devraient être réexaminées et il faudrait trouver de nouvelles façons de mieux protéger la société.

Le Comité canadien de la réforme pénale et correctionnelle a senti le besoin d'avoir une meilleure définition du délinquant dangereux. Dans son rapport, le Comité recommande « que la législation actuelle sur les repris de justice (criminels habituels) et sur les délinquants sexuels dangereux soit abrogée et remplacée par une législation sur les délinquants dangereux ». Le Comité était d'avis que la législation actuelle est souvent appliquée à des récidivistes non dangereux alors que plusieurs catégories de délinquants dangereux ne font l'objet d'aucune disposition particulière\*.

étendue et les autorités fédérales et provinciales prolongent leurs programmes de formation au sein de la communauté par l'entremise de centres de formation et de centres résidentiels pour détenus en probation et libérés conditionnels, où l'on trouve une formation pratique et des services professionnels d'orientation. La stratégie visant la diminution de la fréquence et de la gravité de la récidive peut être améliorée. La marche à suivre doit s'aligner sur les priorités des services de correction:

- 1) Assurer le contrôle et la surveillance des délinquants;
- 2) Traiter le délinquant humainement;
- 3) Mettre en place des programmes de correction pour répondre aux besoins des délinquants;
- 4) Renforcer la coordination des divers services de correction et améliorer la gestion.

#### A. Assurer le contrôle nécessaire des délinquants

Des délinquants incarcérés aux libérés conditionnels, il y a toute une gamme de besoins au niveau du contrôle et du traitement. Il y a des personnes qui peuvent purger leur peine dans la communauté, d'autres qui sont des délinquants habituels sans être dangereux, d'autres qui ont besoin d'être protégés et, enfin, les délinquants dangereux. En général, le contrôle peut être réduit avec le temps, à mesure que le délinquant démontre qu'il est préparé à assumer de plus grandes responsabilités. Tout programme de correction doit permettre l'accès progressif à une plus grande mesure de liberté. Pour arriver au contrôle nécessaire, il faut tenir compte de plusieurs considérations:

a) le traitement du délinquant dangereux;

\* Dans son rapport, le Comité recommandait la définition suivante du délinquant dangereux: « Un délinquant dangereux est celui qui a été déclaré coupable d'une infraction spécifiée à la présente Partie (du Code criminel) et qui, par suite de trouble caractériel, de trouble affectif, de déséquilibre ou de déficience mentale, constitue un danger permanent en ce qu'il est vraisemblablement susceptible de tuer, d'infliger de graves lésions corporelles, de mettre la vie en danger, d'infliger un tort sérieux au plan psychologique ou de mettre autrement en danger la sécurité personnelle d'autrui. »



### Chapitre 3 Façons de diminuer la fréquence et la gravité de la récidive

Le chapitre précédent exposait les deux premières stratégies de la justice pénale: empêcher les individus de se livrer à des activités criminelles et, à défaut d'y arriver, restreindre le plus possible leur implication dans le processus de justice pénale. Toutefois, malgré tous les efforts, la criminalité et la détention ont continué à exister dans notre société. Le processus correctionnel est donc essentiel et il devrait avoir pour objectif la réalisation de la troisième stratégie exposée dans l'introduction: la diminution de la fréquence et de la gravité de la récidive. Afin d'arriver à ce but, les services de correction devront diriger leurs efforts vers quatre secteurs prioritaires: le contrôle nécessaire, un traitement humain, des programmes de correction valables et un effort de coordination plus grand.

La première priorité du processus correctionnel est le contrôle, étant donné qu'en condamnant une personne à la détention ou à la probation, les tribunaux décident justement de suspendre une partie des libertés individuelles pendant une période déterminée. L'application de cette sentence est la responsabilité des services de correction qui doivent avant tout assurer le contrôle et la surveillance du délinquant pendant toute la durée de sa peine, qu'il la purge dans un établissement de détention ou au sein de la communauté. La primauté de cette exigence a été clairement énoncée par le Premier ministre du Canada à la Chambre des communes, le 16 mai 1973, alors qu'il déclarait: «Les prisons sont là pour y renfermer les hors-la-loi. L'emprisonnement est leur fonction principale. La réhabilitation vient ensuite».

La deuxième priorité des services de correction est le traitement humain des détenus. Le délinquant est membre de la société, que la justice pénale veut protéger. Le Comité canadien de la ré-forme pénale et correctionnelle a exprimé ce point de vue avec vigueur: «Il est important de regarder le délinquant comme un membre de la société qui a droit à une protection totale. Ce principe prévient une application trop dure et trop prolongée des mesures correctionnelles aux coupables.»\* En exprimant cette exigence, le Comité reflétait le point de vue de la société canadienne sur le respect fondamental dû aux êtres humains. En accord avec ce point de vue, la deuxième priorité des services de correction, après qu'ils ont assuré un contrôle adéquat, est de faire en sorte que le délinquant soit traité humainement. La troisième priorité des services de correction est la mise en place de programmes de correction appropriés. Le Comité canadien de la réforme pénale et correctionnelle a déclaré que «le redressement du délinquant offre la meilleure protection sociale à long terme, étant donné que ce résultat supprime le risque de lui voir continuer sa carrière criminelle».\* La protection de la société n'est toutefois pas complètement assurée lorsqu'on a atteint ce but. L'expérience démontre que certains délinquants ne peuvent être réhabilités. Toutefois, comme la plupart des délinquants semblent pouvoir l'être, toutes les initiatives en ce sens devraient être encouragées dans la mesure du possible. Même un succès mitigé, comme un délinquant qui commettrait moins de crimes ou qui en mettrait moins de moins sérieux, est un objectif valable.

La quatrième priorité est une plus grande coordination des travaux des divers services de correction et une gestion améliorée. Une stratégie correctionnelle sérieuse devrait éviter le doublement des installations et des programmes, rationaliser les services spéciaux, regrouper les efforts communautaires et réunir tous les éléments interdépendants pour leur permettre de répondre leurs problèmes communs. De plus, une meilleure coordination des services de correction permettra des relations plus fructueuses avec les autres éléments constitutifs de la justice pénale. Tout comme les services de correction devraient être ouverts à l'apport des autres composantes et juridictions dans le domaine de la justice pénale.

Dans le domaine de la correction, les quinze dernières années ont été une période d'expansion, d'expérimentation et de changement. Les services de correction ont augmenté la capacité des pénitenciers et des prisons et introduit des innovations, avec l'établissement de la sécurité minimale et de la sécurité moyenne, ainsi que des centres de correction communautaires. De nouveaux programmes de réhabilitation ont été mis sur pied à l'intérieur des maisons de détention. L'utilisation de la probation et de la libération conditionnelle a été

\* Rapport du Comité canadien de la réforme pénale et correctionnelle, p. 11.  
\*\* *Ibid.*, p. 15.



sein de ce programme, un appui a été accordé à des examens du processus correctionnel à Terre-Neuve, au Nouveau-Brunswick, à l'Île-du-Prince-Édouard, en Saskatchewan, en Colombie-Britannique et dans les territoires du Nord-Ouest. Des contacts ont été établis avec des organismes d'examen indépendants dans d'autres provinces. On pourrait développer ce programme de façon à ce qu'il permette la mise sur pied d'actions coordonnées sur une grande échelle. Les responsables des services de correction devraient continuer à ordonner encore mieux leurs efforts, afin d'assurer que leur point de vue soit pris en considération dans toute l'organisation de la justice pénale.

Afin de répondre aux questions fort complexes qui se posent actuellement à la justice pénale, il faut souvent des données supplémentaires. Il est donc nécessaire que toutes les juridictions fassent plus de recherche et d'expérimentation. On n'a pas fait beaucoup de recherches au Canada dans le domaine de la prévention du crime. La base statistique pénale est incomplète et inadéquate et les résultats des programmes actuels ne font pas l'objet d'un suivi systématique.

—Analyser les résultats des diverses sentences compte tenu du type de crime, du criminel, de son potentiel de réhabilitation, du traitement qu'il reçoit, du taux de récidive et des dommages subis par la victime;

—Tenir les autorités judiciaires au courant du système de classement utilisé par les services de correction, des programmes disponibles et des possibilités d'aider le délinquant;

—Contribuer au développement de critères pour déterminer la nature du contrôle et des besoins correctionnels pour chaque peine possible et pour les divers types de délinquants;

—Rechercher une consultation plus étroite entre les autorités judiciaires et la direction des services de correction et appuyer les organismes et les colloques sur la justice pénale qui s'intéressent au processus sentenciel.

Étant donné la fragmentation des responsabilités dans la justice pénale, il faut une coopération et une coordination des efforts afin d'améliorer le rendement du processus sentenciel. Depuis 1969, le ministère du Solliciteur général poursuit un programme de consultation avec les provinces, les municipalités, les agences privées et les universités sur des problèmes spécifiques de prévention du crime et sur certains aspects du processus correctionnel. Au

Pour améliorer l'efficacité de ce processus, il faut revoir les hypothèses de base de la justice pénale qui influencent le choix entre les diverses sentences possibles. Il faudra aussi chercher des réponses à plusieurs questions complexes, notamment:

—De quelle façon le processus sentenciel peut-il contribuer à la réhabilitation du délinquant?

—Les peines d'incarcération sont-elles nécessairement plus efficaces que les amendes ou que la probation pour empêcher certains types de délinquants de récidiver?

—La restitution à la victime devrait-elle plus souvent remplacer la détention ou venir s'y ajouter?

—Les lois actuelles qui traitent du délinquant habituel, du délinquant sexuel dangereux et du délinquant dangereux suffisent-elles à assurer la protection de la société?

La Commission de réforme du droit vient d'entreprendre une étude à long terme sur «l'impact et l'efficacité relative des sanctions visant les infractions au Code criminel et autres lois fédérales», afin de «préparer un code des principes applicables au processus sentenciel». Mais il faut maintenant trouver une réponse au problème délicat de l'interaction des processus correctionnel et sentenciel et, à cette fin, les services de correction devraient:

La procédure utilisée par les forces de l'ordre jusqu'au procès du prévenu peut jouer un rôle important dans l'élimination de ses tendances criminelles et servir de base à sa réhabilitation. Entre les forces policières et le délinquant qui en est à sa première infraction, une relation personnelle constructive peut continuer après le procès et faciliter le retour du délinquant à une attitude responsable. La détention avant le procès peut, tout en étant de courte durée, servir d'exemple et elle aura, sur certains délinquants, un effet de dissuasion permanent.

Toutefois, dans certains cas la détention antérieure au procès est nocive et renforce les tendances criminelles en mettant le prévenu en contact avec des criminels endurcis. L'utilisation de la sommation au lieu de l'arrestation et la pratique de permettre un accès plus facile à la libération sous caution des prévenus, chaque fois que cette façon de faire ne crée pas un danger pour la société, diminue le nombre d'incarcérations avant le procès et respecte mieux les droits du prévenu à la liberté. Les questions soulevées et l'inquiétude démontrée par le public et les forces policières face à cette politique sont dues surtout à des difficultés de mise en œuvre et non à une opposition au système. L'expérience a démontré que les forces policières peuvent arriver à évaluer les risques inhérents à la politique de sommation et utiliser leur jugement en conséquence. Il faut cependant intensifier les efforts pour leur donner des critères d'application ainsi que des renseignements précis et continuellement mis à jour.

La Commission de réforme du droit procède présentement à des études portant sur les façons de réduire les

\* Robert G. Hann, *Decision Making in the Canadian Criminal Courts: A Simulation*, 1973.

tendances à la criminalité avant même que l'individu n'ait un casier judiciaire. De plus, on pourrait étudier la possibilité d'appliquer ici certaines formules à l'essai dans d'autres juridictions, par exemple la surveillance volontaire antérieure à la condamnation (une sorte de jugement consensuel), qui évite la détention et la flétrissure d'un procès.

On considère aussi que le caractère expéditif de la procédure antérieure au procès a son importance dans le processus de réhabilitation. Et pourtant, les délais devant les tribunaux constituent un vrai problème, comme le démontre une étude récente sur les tribunaux (à Toronto) \*. De tels délais peuvent faire qu'un coupable reste en liberté sans aucun contrôle ou laisser planer des doutes sur un innocent pendant une période induue. Les délais peuvent être tels que le prévenu ne comprendra pas la relation de cause à effet et que l'effet de dissuasion d'un procès rapide sera exclu. Il peut aussi y avoir une diminution de la qualité de la justice par suite de «compromis au niveau du plaidoyer» et donc une diminution de la confiance du public dans nos tribunaux. De plus, ces délais font que les prévenus sont dans des centres spéciaux de détention pour des périodes beaucoup trop longues. Or, ces centres ne sont pas prévus pour amorcer le processus de réhabilitation. En plus de ne pas être très aptes à la réhabilitation, ils regrouperont les criminels endurcis et les novices pour de longues périodes.

Pour faire face à ces problèmes, la justice pénale doit améliorer son administration et sa procédure, par exemple, par le traitement plus rapide des affaires en instance et par une augmentation du personnel de l'appareil judiciaire. On pourrait étudier des solutions de rechange au processus judiciaire

traditionnel, comme une procédure de type administratif ou la création de tribunaux spéciaux. Les services de correction ont un rôle à jouer dans cette tentative d'amélioration de la procédure antérieure au procès. Ils pourraient notamment:

— Travailler avec les forces de l'ordre et les autorités judiciaires à améliorer les procédures de diagnostic et les installations pour la détention des prévenus.

**3. Améliorer l'efficacité du processus sentenciel**

Pour être efficace, le processus sentenciel exige que l'on tienne compte de la nature du crime, de la nature du délinquant, de la communauté. Les tribunaux doivent prendre en considération le fait qu'il faut punir le délinquant pour obtenir un effet de dissuasion et décourager la perpétration de crimes semblables; le besoin de protéger la société des criminels en les incarcérant; le besoin de retourner à la société une personne réhabilitée; et, la possibilité d'une compensation pour la victime.

## B. Détourner les délinquants de la criminalité avant l'application de la

### sentence

Nonobstant la nature des programmes de prévention, il y aura toujours des personnes qui s'adonneront à des activités criminelles. L'expérience acquise au sein des services de correction démontre que plus le délinquant est impliqué dans des activités criminelles et endurci par suite de ses contacts avec le processus judiciaire, plus il devient difficile de redresser sa situation. Il s'ensuit que toutes les composantes de la justice pénale doivent avoir pour but de détourner, à la première occasion, le délinquant d'activités qui pourraient le mener à la commission d'infractions plus sérieuses. Les premiers rapports entre le délinquant et la justice pénale peuvent être très importants au niveau de sa réhabilitation. Ce contact initial permet à la justice pénale de démontrer qu'il est possible d'obtenir un traitement équitable et rapide, et ainsi de diminuer les tendances à la criminalité en renforçant les comportements sociaux acceptables. Du point de vue du processus correctionnel, trois façons de faire semblent pouvoir donner de bons résultats :

1. Accorder un traitement juste et humain;
2. Améliorer l'efficacité des procédures judiciaires; et
3. Améliorer l'efficacité du processus sentenciel.

### 1. Accorder un traitement juste

#### et humain

A toutes les étapes du processus de justice pénale, justice doit être rendue et elle doit être apparente. En premier lieu, toute personne est « présumée innocente » jusqu'à ce qu'elle soit trouvée coupable » et son traitement par les forces de

l'ordre et les autorités judiciaires doit respecter ce principe fondamental de notre droit criminel. Pour les personnes accusées d'actes criminels qui sont acquittées, il faut minimiser les effets de leur implication dans la justice pénale. Deuxièmement, la façon de traiter une personne qui doit faire face pour la première fois à la justice pénale a un effet important sur son attitude et son potentiel de réhabilitation, ainsi que sur l'appui possible du public. En accord avec la croyance actuelle que la façon dont une personne est traitée et représentée a une influence majeure sur la décision du tribunal, on a récemment procédé à améliorer le traitement des accusés sous garde en instance de procès, ou devant les tribunaux, par l'entremise de programmes d'assistance judiciaire, d'aide judiciaire aux autochtones et d'une réforme du régime de mise en liberté sous caution. Cependant, on voit qu'il existe toujours des inégalités dans le traitement des délinquants. Par exemple, on fait souvent remarquer que la justice est fonction de la richesse de chacun. On fait aussi ressortir que certains groupes sont sur-représentés dans nos prisons. D'autres moyens d'améliorer l'équité et l'égalité de traitement de ces groupes doivent être mis à l'essai.

On travaille actuellement à améliorer le sort des jeunes qui entrent en conflit avec nos lois. Il est admis que, lorsqu'il s'agit d'une personne en croissance, le pouvoir d'incarcérer de l'Etat doit être utilisé avec précaution. Mais il faudrait améliorer l'efficacité de la mise en œuvre de ce principe, dont l'application est trop inégale.

### 2. Améliorer l'efficacité de la procédure sentencielle

La pondération et le jugement sont essentiels à l'administration de la justice, particulièrement à l'étape qui précède la condamnation. À cette étape, alors que le délinquant placé sous la responsabilité des forces de l'ordre et des officiers de justice est inculpé mais n'a pas encore été trouvé coupable, il faut respecter scrupuleusement ses droits. La liberté individuelle ne devrait être restreinte que lorsque les responsables jugent qu'un accusé est dangereux pour la société ou que ses actions pourraient entraver le processus d'application des lois.

Il faut aussi prévoir un traitement juste et humain pour les victimes du crime. Le Gouvernement fédéral fournit déjà un appui supplémentaire à divers programmes provinciaux d'aide aux victimes de crimes de violence. Toutefois, à l'exception des assurances privées et des recours de nature civile, il n'existe présentement aucune protection pour les victimes de crimes portant atteinte à la propriété.

Lorsqu'il s'agit d'assurer un traitement juste et humain avant l'application de la sentence, plusieurs aspects de la question ne font pas partie du processus correctionnel. Toutefois, les services de correction peuvent y contribuer de la façon suivante :

— En appuyant les autres composantes de la justice pénale et en travaillant avec elles, si possible, à rectifier ces disparités.



façon que certaines personnes ont tendance à avoir des accidents, il y a des personnes et des domaines particulièrement exposés à la criminalité. La probabilité d'entrées par infraction est plus élevée dans les édifices à appartements que dans les maisons unifamiliales. Les petits magasins ouverts dans la soirée sont souvent victimes de vols qualifiés. Les infractions portant atteinte à la personne se produisent plus fréquemment en plein centre des grandes agglomérations urbaines. Et ce sont les personnes âgées qui sont le plus souvent les victimes des fraudeurs.

Cette vulnérabilité est due à plusieurs facteurs, mais les causes immédiates semblent être une diminution progressive de l'esprit communautaire, un manque d'appui aux forces policières et le peu d'attention que l'on porte aux questions de sécurité. C'est en s'attaquant à ces causes, pour diminuer la vulnérabilité des victimes et la facilité avec laquelle on peut commettre certains crimes, que les forces policières et autres agences ancrées dans la communauté peuvent diminuer la criminalité. Par exemple, en Colombie-Britannique, un projet du Service de police de Vancouver a augmenté la sécurité dans les édifices à appartements. En outre, un programme de police communautaire introduit par la G.R.C. à Vancouver-Nord a contribué à détourner les jeunes adultes délinquants de la criminalité.

Un programme consultatif mis sur pied par le ministère du Solliciteur général, en coopération avec les forces policières fédérales, provinciales et municipales (« Le rôle du policier dans la société moderne »), a permis de constater que les forces policières canadiennes sont de plus en plus impliquées dans des programmes communautaires.

Les services de correction devraient encourager et appuyer ces efforts,

notamment :

— En fournissant aux forces de l'ordre et aux autres agences communautaires certains renseignements sur les délinquants, leur permettant ainsi de saisir la relation qui peut exister entre divers types de victimes et divers types de délinquants;

— En travaillant avec les agences privées, les organismes bénévoles et le grand public, afin de les renseigner et d'obtenir un appui actif dans leur tâche de diminuer les occasions de perpétrer des crimes.

#### **4. Augmenter les risques inhérents à la perpétration de crimes**

On a beaucoup discuté de l'effet de dissuasion des sanctions sur la fréquence des activités criminelles. Il semble qu'en général, on pense que les sanctions intimident la plus grande partie de la population mais qu'elles n'influent pas beaucoup sur le comportement des personnes qui ont des tendances criminelles. Certains crimes sont « attrayants », étant donné que le délinquant sait que la sanction sera probablement assez faible. Les criminels savent que certains crimes sont rarement suivis de mises en accusation et que le crime organisé a réussi à dissimuler la plus grande partie de son activité. De plus, certaines activités, surtout ce que l'on appelle la « criminalité des cols blancs », qui ne sont pas généralement perçues comme des infractions portant atteinte à la personne ou à ses biens, ne font pas souvent l'objet d'enquêtes et, s'il y en a, elles aboutissent rarement à des mises en accusation.

Si l'on veut associer dans l'esprit du criminel le risque et la perpétration de crimes, il faut un meilleur système de renseignements et de détection, des enquêtes réussies et des arrestations suivies de condamnations par les tribunaux. Des efforts accrus dans ce sens devraient donner de bons résultats. L'expérience quotidienne et certains projets-pilote ont démontré que des programmes spécifiques de maintien de l'ordre peuvent augmenter le degré de risque et le nombre d'arrestations chez certains éléments choisis de la population criminelle. Même si une meilleure détection et un plus grand nombre de mises en accusation n'ont pas l'effet de dissuasion recherché, on pourra au moins identifier les criminels et souvent les retirer de la circulation. Le résultat net serait quand même une diminution de la criminalité.

Afin d'aider les forces de l'ordre à augmenter le degré de risque et le nombre d'arrestations, les services de correction pourraient :

— Appuyer les efforts faits pour développer et appliquer de nouvelles méthodes et un nouvel équipement pour la détection et le règlement des crimes; — Faire des recherches de comportement à l'intérieur d'une analyse générale de l'activité criminelle, vue par le délinquant, afin d'identifier les types de crimes considérés comme posant peu de risques et ayant un haut degré de récidive;

— Travailler avec les forces de l'ordre à des campagnes visant à démontrer au public l'importance de participer à la détection des crimes et de collaborer aux enquêtes.

L'autre côté de la médaille est la création de nouveaux crimes à mesure que l'on criminalise certains types de comportements antisociaux en les sanc-tionnant plus sévèrement. Des façons d'agir nouvelles, ou qui étaient tolérées ou soumises à des sanctions mineures, peuvent être perçues tout à coup comme des menaces à l'ordre social. On vient de criminaliser certaines activités anti-sociales d'origine récente: les pro-positions de génocide, les détournements d'avions et les appels téléphoniques constituant une nuisance. La peine d'emprisonnement maximum pour le délit de coups et blessures a été portée de 2 à 5 ans. Le défaut de criminaliser ces nouvelles infractions peut mettre en cause la crédibilité et le rendement de la justice pénale tout aussi bien que la situation inverse.

Le ministère fédéral de la Justice et la Commission de réforme du droit ont la responsabilité directe de présenter des recommandations pour la révision du droit criminel. Les services de correc-tion peuvent contribuer de façon significative à ce processus, en: —Evaluant les tendances à la récidive, en étudiant les comportements qui pourraient être normalisés mais qui sont actuellement des infractions ainsi que les délinquants condamnés à ce titre, afin de voir si ces comportements débouchent sur une activité criminelle ultérieure;

—Appuyant la recherche dans tous les secteurs pour déterminer la tendance et le point de vue de la société quant aux infractions diverses et évaluer la pertinence des sanctions actuelles.

## 2. Diminuer les conditions qui favorisent la criminalité

Les chemins qui mènent au crime sont multiples et aucun modèle simpliste ne peut permettre d'en expliquer l'origine. Les racines de la criminalité se situent dans la combinaison de certaines conditions économiques et sociales et de certains comportements. Par suite d'un défaut de compréhension de la grande complexité des causes du crime, les gouvernements n'ont pu développer de stratégie globale pour éliminer la criminalité. Par exemple, on dit couramment que les conditions socio-économiques sont un facteur clé et qu'une amélioration appropriée de ces conditions amènerait une diminution des activités criminelles. Pourtant, on a fait peu de recherches au Canada qui permettraient de vérifier la validité de cette hypothèse. La recherche de base est presque inexistante, qu'il s'agisse de déterminer les causes de la criminalité ou d'en évaluer les conséquences. Il y a peu de programmes spécifiques mis en œuvre pour chercher à éliminer les conditions qui favorisent le crime. De plus, bon nombre de programmes fédé-raux et provinciaux (bien-être social, développement urbain, assurance-chômage, éducation, aide à la jeunesse et subventions aux initiatives locales) ont un impact indirect dans ce domaine, mais on n'a pas cherché à déterminer dans quelle mesure ils pouvaient réduire la criminalité.

Les services de correction peuvent jouer un rôle important dans l'évolution de la compréhension des conditions qui favorisent le crime. En ce moment, le ministère fédéral du Solliciteur général fait un Relevé de la jeunesse canadienne pour déterminer quels sont les services actuellement disponibles dans les

tribunaux pour délinquants juvéniles, les maisons de probation, les agences de services sociaux et les services provin-ciaux de correction qui peuvent éloigner la jeunesse des activités criminelles. Cette étude est une réalisation dans ce domaine, mais il en faudrait beaucoup d'autres. Par exemple, les services de correction pourraient recueillir les données nécessaires à une recherche approfondie sur les causes du crime, en utilisant les dossiers des détenus, l'évaluation de leurs programmes, des tests approfondis, des séances d'orienta-tion et des enquêtes dans la communauté. Un tel effort de recherche serait une entreprise de grande envergure qui pourrait comprendre:

- L'identification des conditions reliées au crime et l'évaluation de leur impact sur l'incidence de la criminalité; —La détermination, à l'intérieur des programmes socio-économiques exis-tants, des facteurs qui mènent à une augmentation ou à une diminution de la criminalité et la recherche de moyens pour diminuer, éliminer ou augmenter l'influence de ces facteurs, selon le cas; —La préparation et la mise sur pied de projets expérimentaux pour vérifier le bien-fondé des diverses façons de redresser les situations qui favorisent la criminalité;
- La coopération avec d'autres agences responsables de programmes socio-économiques pour développer des stratégies d'intervention coordonnées visant des problèmes spécifiques.

## 3. Diminuer les occasions de perpétrer des crimes

Il est maintenant établi que le crime est opportuniste et qu'il tire profit des



Bien que la responsabilité directe des services de correction ne commence qu'après le prononcé de la sentence, il va de soi qu'ils sont impliqués dans tout le processus de la justice pénale. Leur travail commence souvent après que les divers efforts d'éducation, de redressement psychologique et d'aide économique, ainsi que l'intervention des organismes chargés du maintien de l'ordre et du processus judiciaire n'ont pu réussir à détourner un individu des activités criminelles. Il n'est pas rare de trouver chez le délinquant un historique de recours aux organismes de bien-être, de consultations psychologiques, de problèmes d'emploi, d'avertissements des diverses forces policières, de périodes de probation pour délinquance juvénile ainsi que de condamnations à des peines autres que l'emprisonnement. Il s'ensuit que l'efficacité du processus correctionnel est fonction de l'élaboration de programmes qui recouperaient tout le domaine socio-économique ainsi que celui de la justice pénale, tant avant qu'après l'application de la sentence.

Avant l'application de la sentence, les services de correction n'ont pas de responsabilités de gestion, sauf dans la mesure où ils peuvent aider les tribunaux par la préparation de rapports présentant des faits. Et pourtant, le processus correctionnel est certainement concerné de façon vitale par les étapes de la justice pénale qui précèdent l'incarcération. Par exemple, la planification du programme de correction d'un délinquant donne devrait tenir compte de la réalité de ses rapports antérieurs avec les organismes de services sociaux et de justice pénale. Inversement, l'expérience acquise dans l'administration des programmes de correction peut être fort valable lorsqu'il s'agit de faire un apport constructif à la planification des processus judiciaire et

de maintien de l'ordre. Finalement, les services de correction, qui sont le point ultime de la justice pénale, doivent être au fait des changements qui interviennent dans les autres composantes du système afin de pouvoir planifier de façon efficace leurs propres activités. Par exemple, si les forces policières obtiennent un taux plus élevé de mises en accusation ou si les juges condamnent les délinquants à des peines de plus en plus longues, il est essentiel que les services de correction en soient informés afin de prévoir l'expansion des établissements, des programmes de correction et des services de libération conditionnelle.

**A. Empêcher les individus de participer à des activités criminelles**

La meilleure façon de diminuer le travail des services de correction est de détourner les individus des activités criminelles. Il n'est pas nouveau de dire «qu'il vaut mieux prévenir que guérir», mais c'est particulièrement vrai dans le domaine de la justice pénale. Il va de soi toutefois que la prévention du crime n'a pas pour seul objectif de diminuer le fardeau des services de correction. Parmi les valeurs de base de la société canadienne, on trouve l'épanouissement de l'individu; or, la pratique d'activités criminelles rend cet épanouissement impossible. De plus, la meilleure façon d'assurer la protection de la société est d'empêcher la perpétration d'actes criminels.

La stratégie visant à empêcher les individus de participer à des activités criminelles peut être mise en œuvre de quatre façons principales:

- 1) en s'assurant que les lois sont conformes aux valeurs et aspirations d'une société en évolution;
- 2) en diminuant les conditions qui favorisent la criminalité;

3) en diminuant les occasions de perpétrer des crimes; et

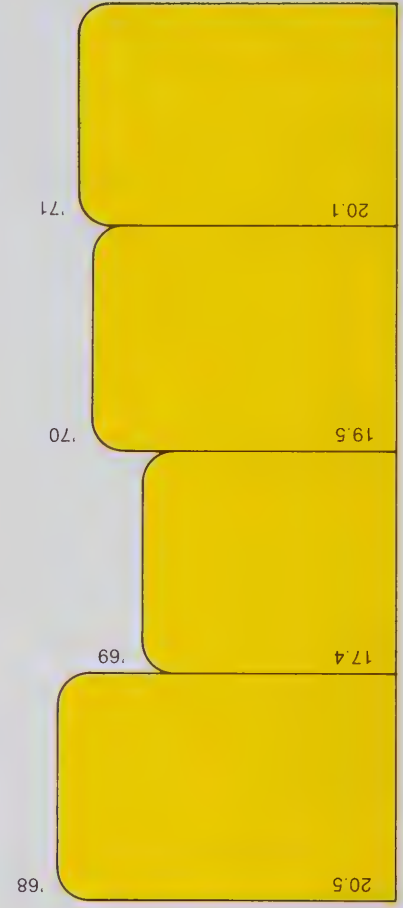
- 4) en augmentant les risques inhérents à la perpétration de crimes.

**1. Assurer que les lois sont conformes aux valeurs et aspirations d'une société en évolution**

Une des façons de diminuer la criminalité est de légiférer pour restreindre le nombre de comportements jugés criminels. Une révision constante du droit criminel doit l'adapter à l'évolution des normes et des valeurs de notre société. Par exemple, on met actuellement en question les dispositions qui portent sur les infractions sans victime, telles que les jeux de hasard, la prostitution et la consommation de drogues dites «mineures». De plus, des changements récents au Code criminel ont enlevé de la liste des crimes un certain nombre d'activités, notamment certaines activités de caractère sexuel pratiquées entre adultes consentants. Dès que les lois ne sont plus conformes aux valeurs sociales elles sont automatiquement violées. Par exemple, jusqu'à tout récemment l'avortement était illégal sauf dans un nombre très restreint de cas; et pourtant, on sait que les avortements illégaux étaient chose commune. Des changements récents au Code criminel ont élargi les motifs permettant d'obtenir un avortement légalement. De plus, le maintien et l'application d'un certain nombre de lois dont la société ne reconnaît plus le bien-fondé ne peut que discréditer la justice pénale. Ces lois qu'une partie de la société ne peut plus accepter sont souvent des occasions profitables d'activités criminelles. Le crime organisé a ainsi profité de la résistance actuelle à des lois qui régulent certains comportements en société.

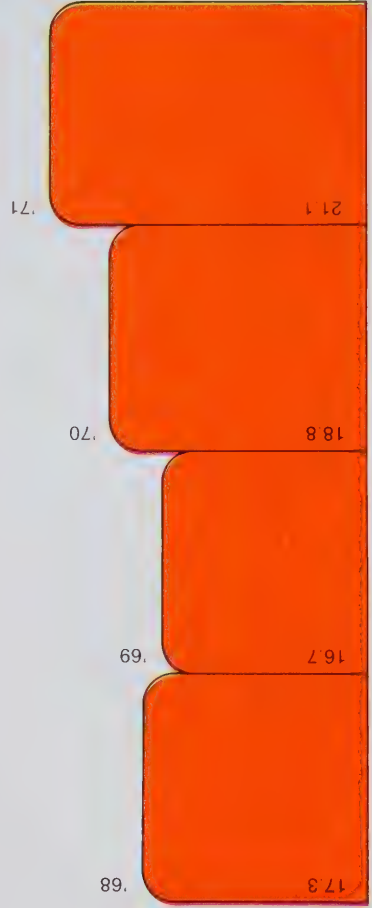


Tableau 21  
Pourcentage ayant déjà été en probation



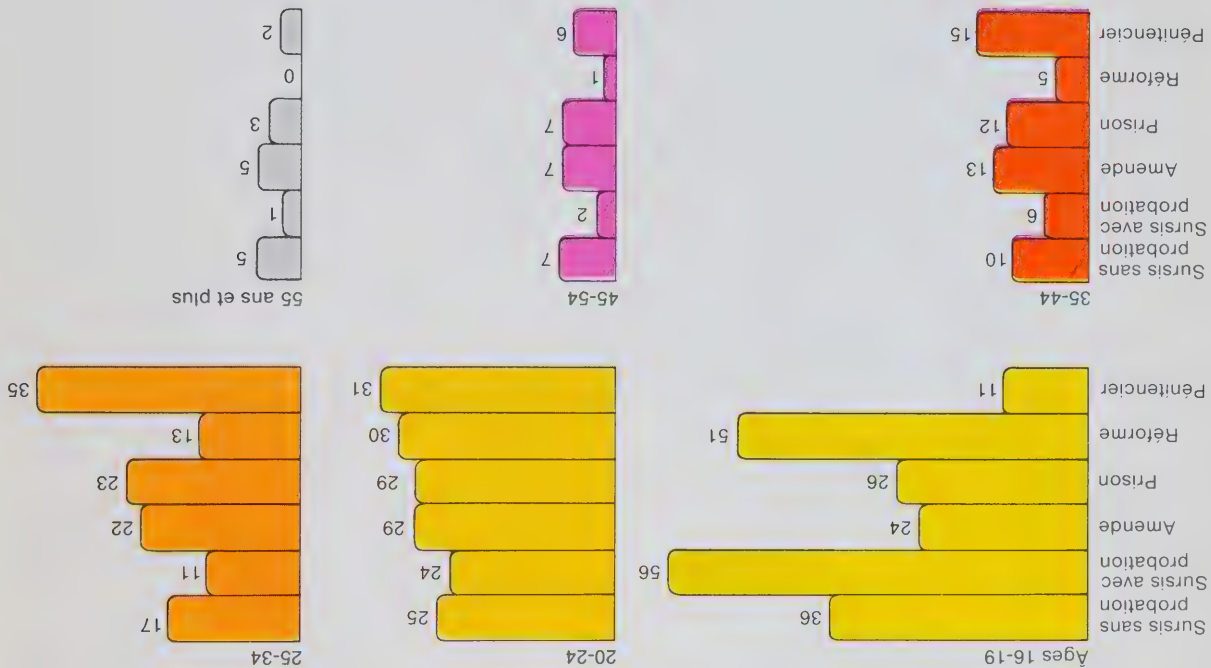
Source: Les libérés conditionnels  
(programme général)  
Préparé par  
le ministère du Solliciteur général,  
Division recherches et statistiques

Tableau 22  
Pourcentage ayant déjà été en libération  
conditionnelle



Source: Les libérés conditionnels  
(programme général)  
Préparé par  
le ministère du Solliciteur général,  
Division recherches et statistiques

Tableau 20 Répartition en pourcentage\* des condamnations pour actes criminels ('69)



\* Les pourcentages donnent 100 pour cent par type de sentence pour chaque groupe d'âge  
Source: Statistique Canada, n° de cat. 85-201  
Préparé par le ministère du Solliciteur général, Division recherches et statistiques

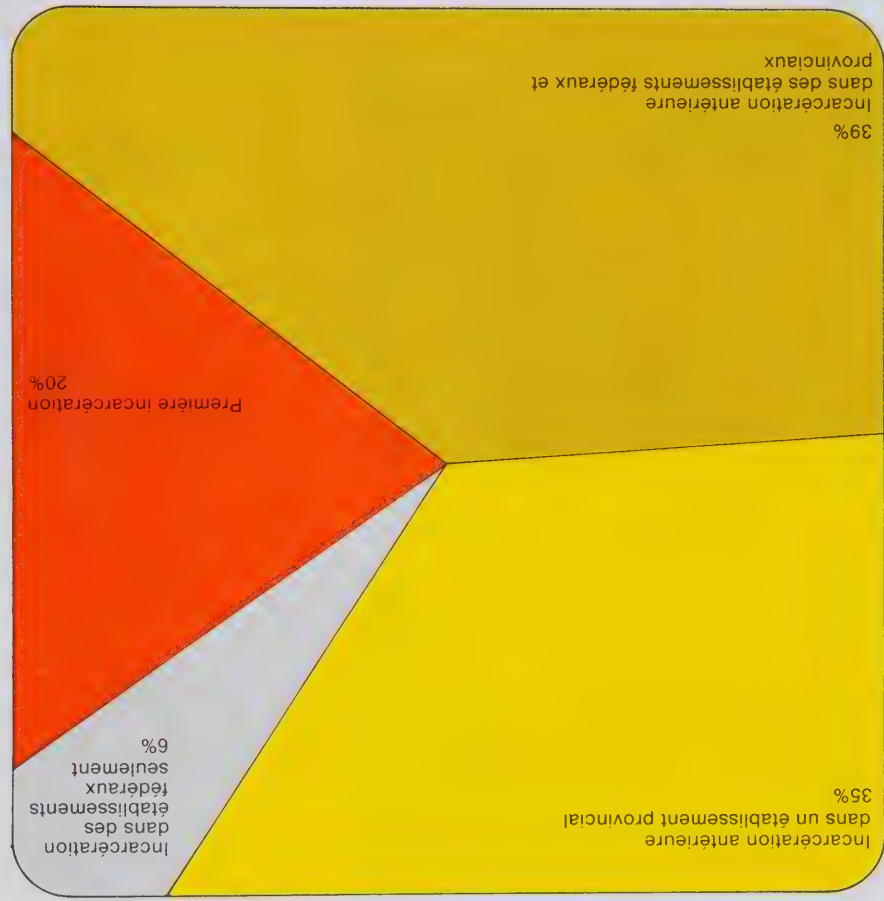
Tableau 19  
Temps passé en liberté entre les périodes d'incarcération



Source: Centre de dossiers des détenus inscrits au  
13 février '73  
Préparé par le ministère du Solliciteur général, Division recherches  
et statistiques

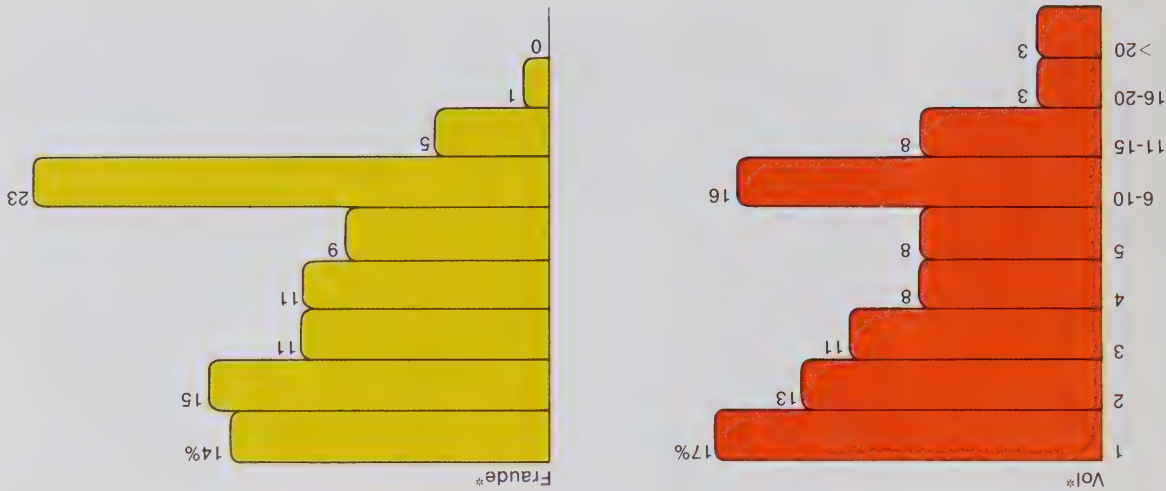
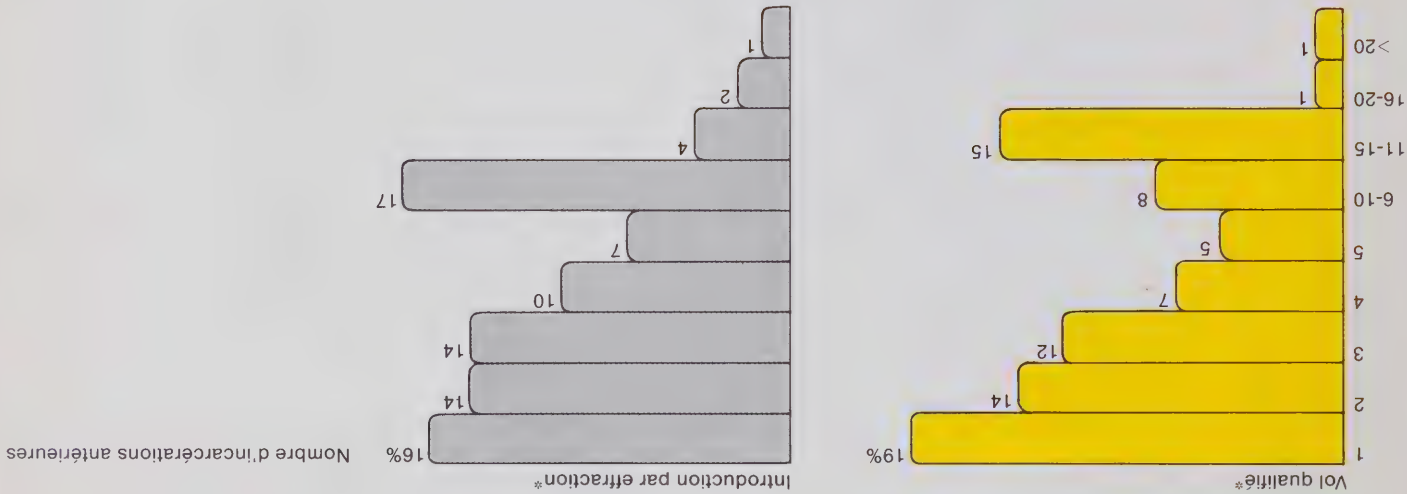


Tableau 18  
Total des admissions en '70 dans les  
pénitenciers fédéraux (en pourcentage)



SOURCE: Statistique Canada, n° de cat. 85-207  
Préparé par le ministère du Solliciteur général, Division recherches  
et statistiques

Tableau 17 Répartition en pourcentage par nombre d'incarcérations antérieures ('70)



\*Type de crime pour lequel le délinquant a été incarcéré  
Source: Statistique Canada, n° de cat. 85-207  
Préparé par le ministère du Solliciteur général, Division recherches et statistiques

emploiera à peu près 6,300 personnes pour répondre aux besoins du processus correctionnel.

Au palier fédéral, les services de correction traitent surtout avec des habitudes des activités criminelles.

—La plupart des délinquants incarcérés par suite de condamnations pour introduction par infraction, vol ou fraude sont des ex-détenus (tableau 16).

—Dans un grand nombre de cas, ces récidivistes ont été emprisonnés plusieurs fois (tableau 17).

—Parmi les délinquants incarcérés dans des pénitenciers fédéraux, 74 pour cent sont des ex-détenus des prisons provinciales (tableau 18).

—Parmi les délinquants qui n'en sont pas à leur premier séjour dans un pénitencier, 80 pour cent y sont revenus après avoir été en liberté moins de 18 mois (tableau 19).

—Parmi les délinquants, la moyenne d'âge est plus élevée chez ceux qui sont détenus dans des établissements fédéraux que chez ceux incarcérés dans des prisons provinciales ou condamnés à des peines autres que l'emprisonnement (tableau 20).

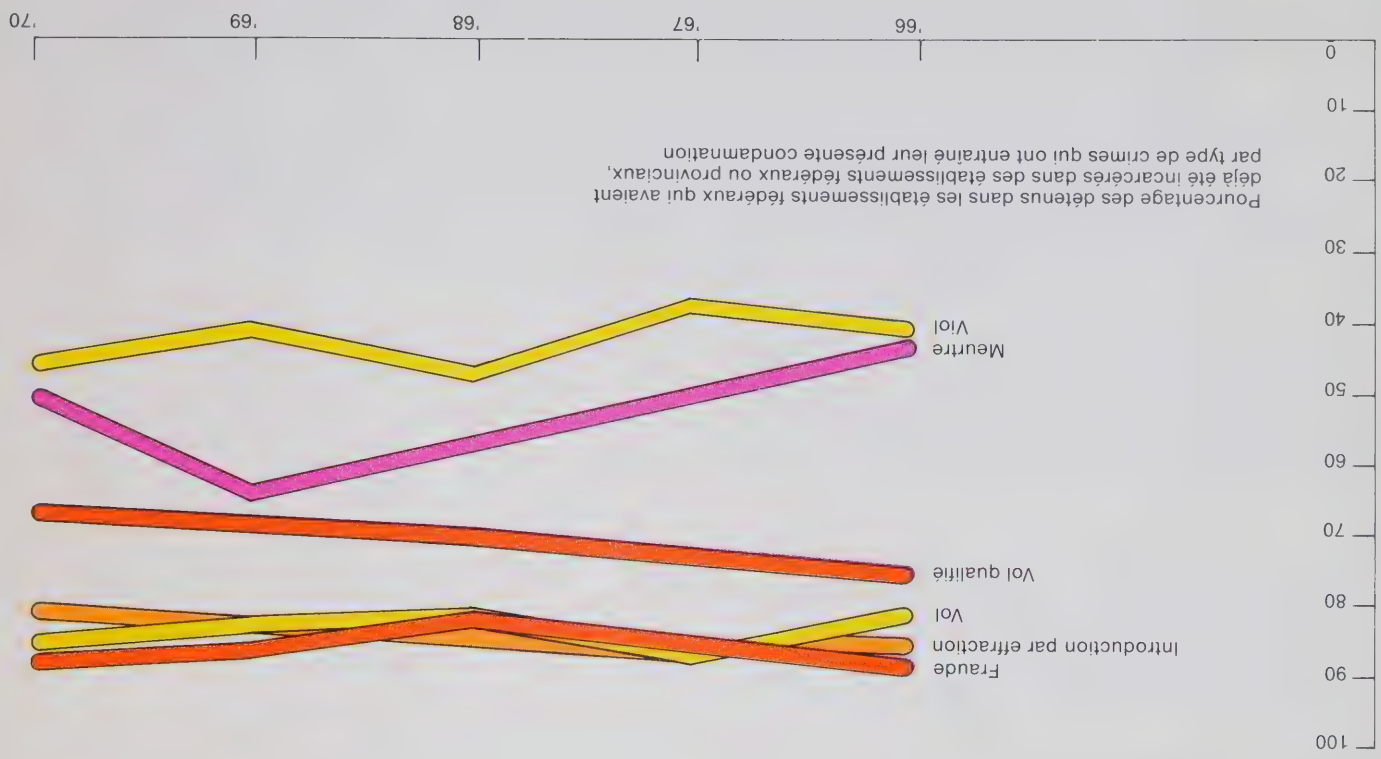
—20 pour cent des ex-libérés conditionnels (c.-à-d. de ceux qui ne sont plus en libération conditionnelle soit parce qu'ils ont fini de purger leur peine soit par

suite de la déchéance ou de la révocation de leur libération conditionnelle) ont déjà été en probation (tableau 21).

—Sur ces personnes, 20 pour cent ont déjà été en libération conditionnelle (tableau 22).

Ces statistiques démontrent que le processus correctionnel fédéral est la dernière ressource de la justice pénale. Les délinquants y arrivent souvent après l'échec des efforts à d'autres paliers pour les détourner de la criminalité et les ramener à une conduite socialement acceptable.

Tableau 16 Pourcentage ayant déjà été incarcérés



Source: Statistique Canada, n° de cat. 85-207  
 Préparé par le ministère du Solliciteur général, Division recherches et statistiques



Les services provinciaux de correction s'occupent des délinquants incarcérés dans des prisons provinciales et administrent des programmes de probation. Dans certaines provinces, ils sont impliqués dans le processus d'octroi de la libération conditionnelle. En général, les statistiques démontrent que la croissance de la population carcérale au Canada est de nouveau en hausse, après 4 ans de déclin continu (tableau 12).

Les activités du secteur des libérations conditionnelles ont augmenté et diminué au même rythme que la population impliquée dans le processus correctionnel (tableau 13).

Alors que le nombre de dossiers examinés par la Commission nationale des libérations conditionnelles est en hausse constante depuis 1969, les libérations conditionnelles ont atteint leur plus haut niveau en 1970 et sont maintenant en baisse.

Si l'on se réfère à l'augmentation radicale de la population des pénitenciers fédéraux, il semble que 1973 sera une année où le nombre de détenus va augmenter (tableau 14).

—Le nombre de libérés conditionnels soumis à une surveillance a atteint son plus haut point en 1972, après 4 ans de croissance rapide (tableau 15).

L'accroissement des activités des dernières années a amené une croissance parallèle des services de correction fédéraux en plus d'être l'occasion de changements importants. Le nombre tenu des nouveaux centres correctionnels communautaires et établissements à sécurité minimale, a quadruplé de 1950 à 1973, passant de 12 à 51. Sur 34 bureaux de district du Service des libérations conditionnelles, 21 existent depuis moins de 10 ans. En 1973-1974, le Gouvernement fédéral dépensera approximativement 115 millions de dollars et

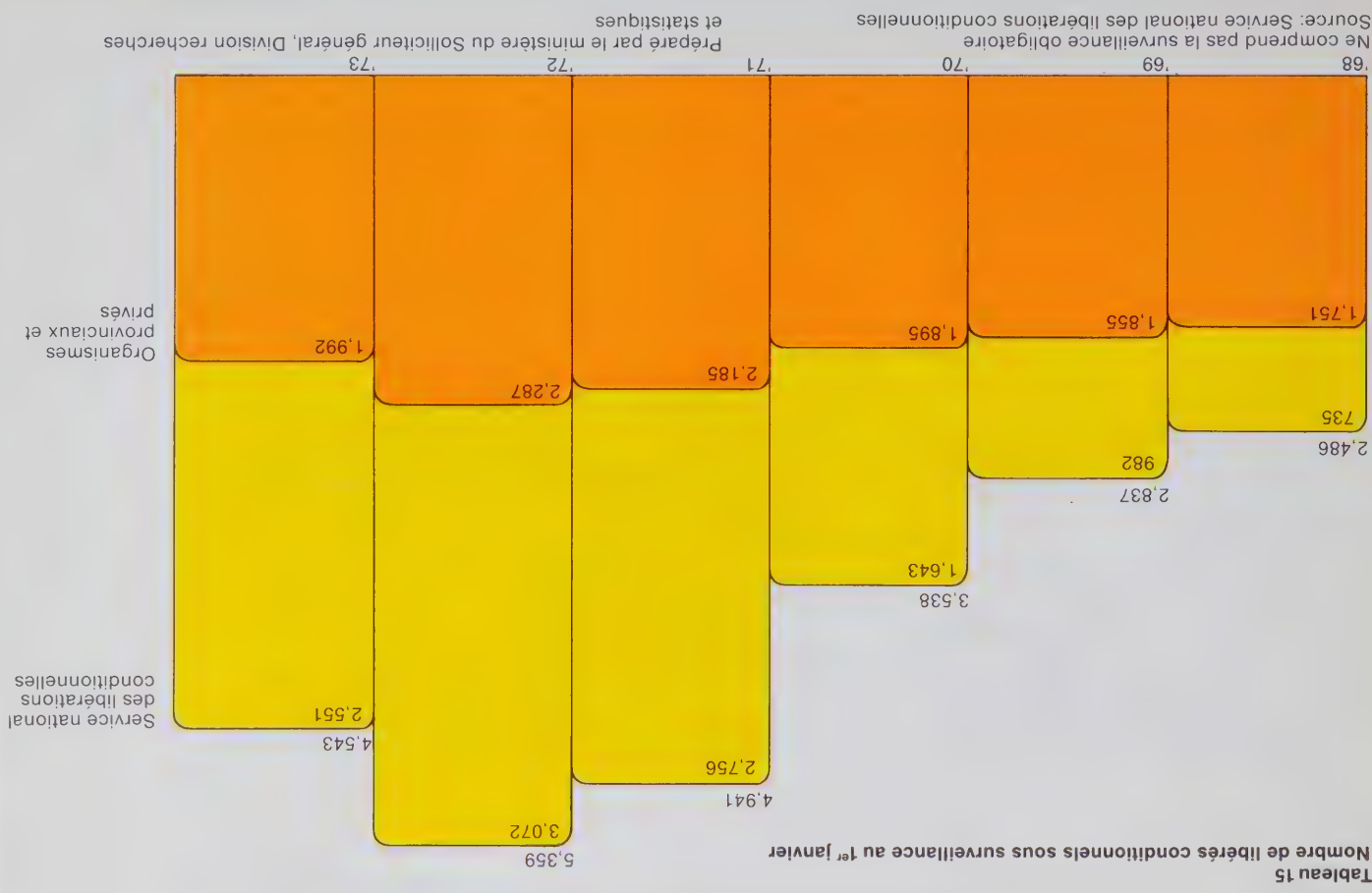
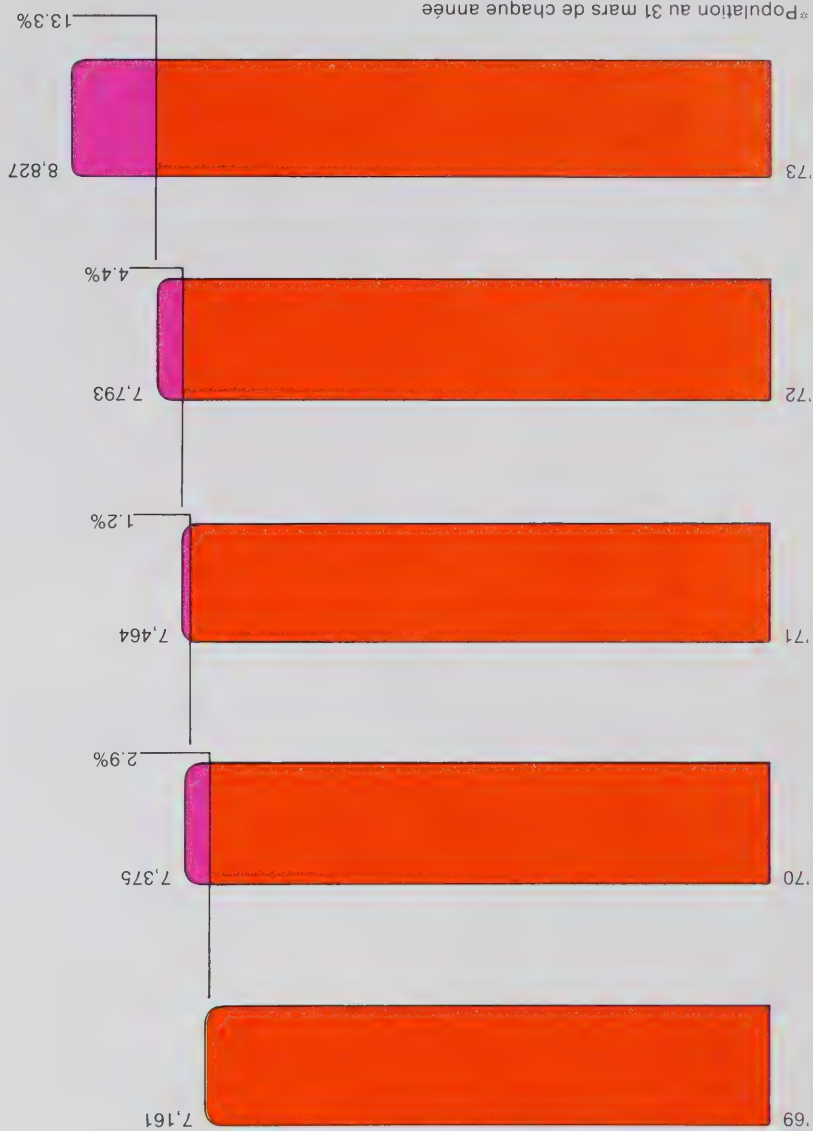


Tableau 14  
Population des pénitenciers\*—Fin de l'année financière



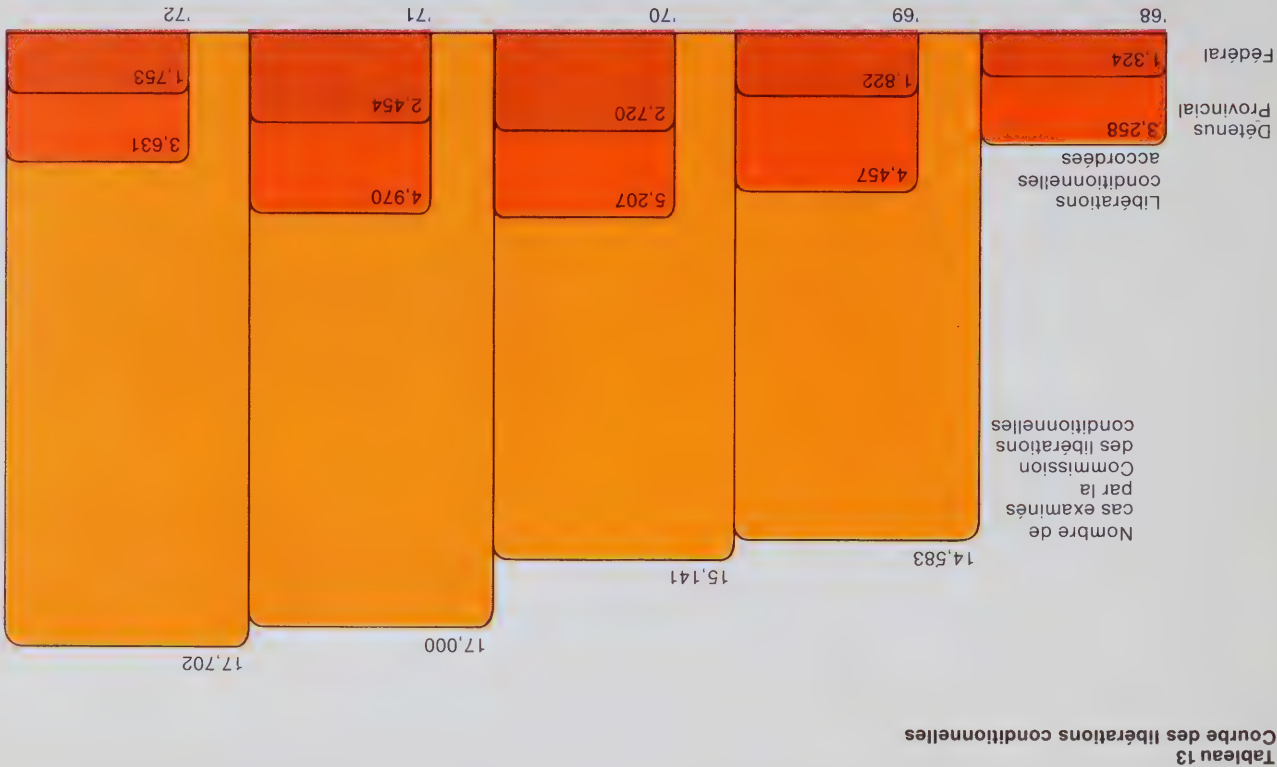
\* Population au 31 mars de chaque année  
Source: Section des données statistiques sur les détenus, Service  
canadien des pénitenciers  
Préparé par le ministère du Solliciteur général, Division recherches  
et statistiques

**B. Le processus correctionnel**

Cette partie du Chapitre 1 décrit les composantes du processus correctionnel et expose les responsabilités des services de correction fédéraux et des gouvernements provinciaux dans ce processus. On y trouve aussi un profil de la population délinquante, établi à partir des statistiques fédérales.

Depuis quelques années, les services de correction fédéraux et provinciaux suivent des statistiques fédérales.

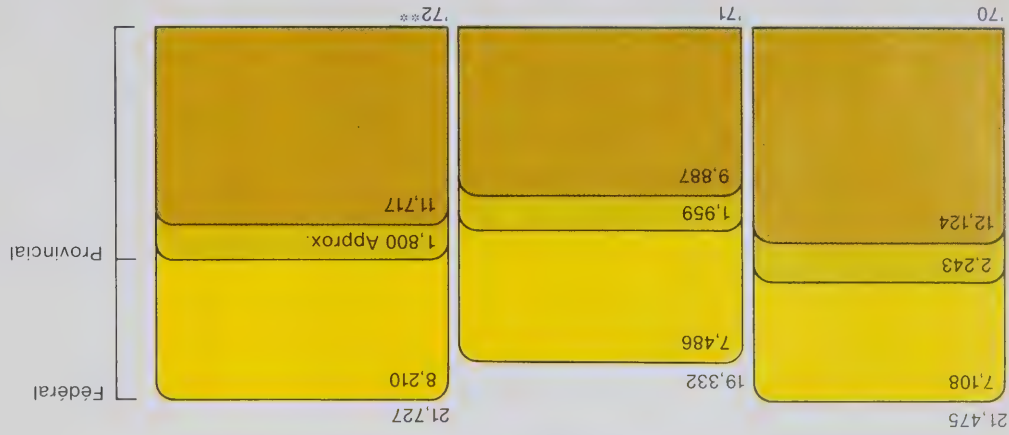
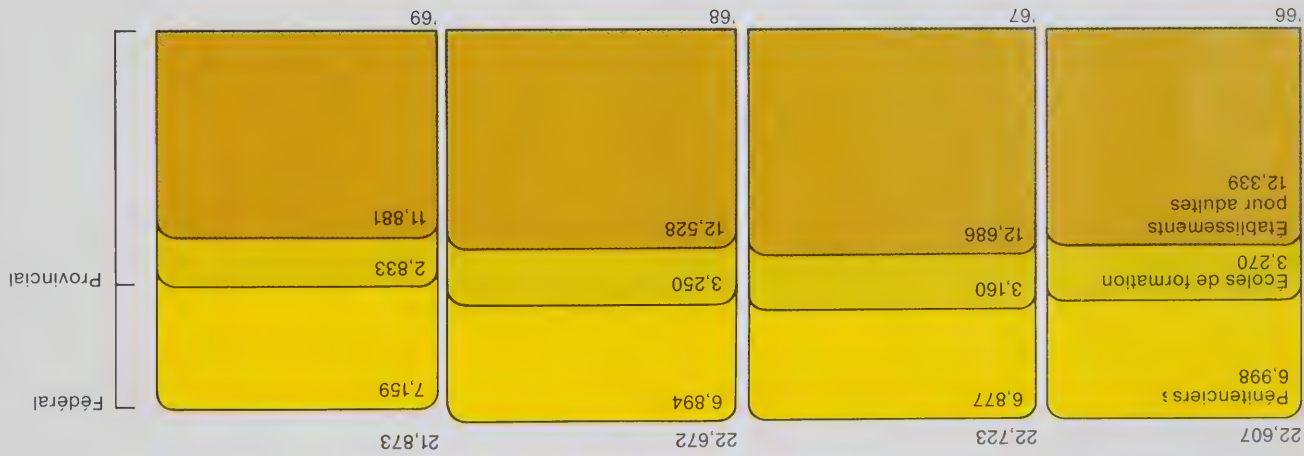
\* L'autre moitié est sous la surveillance des services provinciaux de correction ou d'agences privées (en vertu de contrats passés avec la Commission nationale des libérations conditionnelles).



Source: Service national des libérations conditionnelles  
Préparé par le ministre du Solliciteur général, Division recherches et statistiques



Tableau 12  
Population\* carcérale



\* Population évaluée au 31 décembre de chaque année  
\*\* Recensement des Nations-Unies de la population carcérale mondiale au 1<sup>er</sup> décembre '72

Source: Statistique Canada, n° de cat. 85-207  
Préparé par le ministère du Solliciteur général, Division recherches et statistiques

Tableau 11  
Pourcentage du total des admissions\*



\* La même personne peut figurer dans les deux groupes  
Sources: Statistiques fédérales et provinciales  
Préparé par le ministère du Solliciteur général, Division recherches  
et statistiques

Tableau 10  
Nombre de détenus dans des pénitenciers fédéraux pour des  
infractions à la Loi sur les stupéfiants qui n'avaient jamais été  
incarcérés auparavant



Source: Statistique Canada, n° de cat. 85-207  
Préparé par le ministère du Solliciteur général, Division recherches  
et statistiques



Tableau 9  
Rapport entre usagers des drogues ou de l'alcool  
et détenus



Condamnations pour des infractions  
relées à l'usage de l'héroïne

Usagers connus  
de drogues interdites

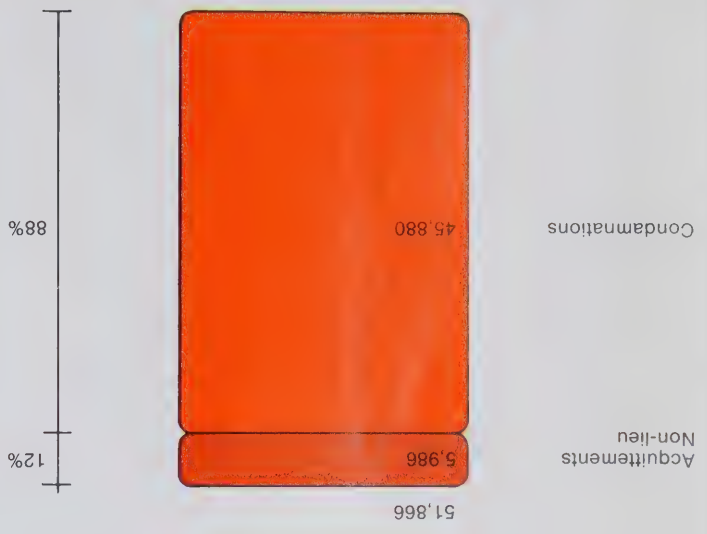
Source: Bureau des drogues dangereuses, ministère de la Santé  
et du Bien-être  
Préparé par le ministère du Solliciteur général, Division recherches  
et statistiques

4. La plupart des délinquants trouvés coupables ne sont pas emprisonnés. Moins de 7 pour cent des personnes trouvées coupables d'une infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité (à l'exclusion des conventions aux règlements de la circulation) sont condamnées à la prison. En 1970, elles ont toutes été incarcérées dans des prisons provinciales (tableau 7).

Sur toutes les infractions portées à la connaissance des forces policières (y compris les infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité mais à l'exclusion des conventions aux règlements de la circulation), 10 pour cent seulement sont des actes criminels. 36 pour cent des personnes reconnues coupables d'actes criminels sont condamnées à l'emprisonnement (tableau 8). Plusieurs délinquants ont de sérieux problèmes d'alcoolisme et de toxicomanie.

Depuis 8 ans, les condamnations pour des infractions reliées à l'usage de l'héroïne et le nombre d'usagers connus de drogues interdites parmi les délinquants ont plus que doublé (tableau 9). De plus en plus les contraventions à la Loi sur les stupéfiants sont le fait de personnes n'ayant pas de casier judiciaire (tableau 10). Une proportion importante des détenus dans les prisons fédérales et provinciales ont des problèmes d'alcoolisme ou de toxicomanie (tableau 11).

Tableau 8  
Résultat des mises en accusation (actes criminels)\* '70



\*Ne comprend pas le Québec et l'Alberta, dont les statistiques sont incompatibles  
Source: Statistique Canada, n° de cat. 85-201  
Préparé par le ministère du Solliciteur général, Division recherches et statistiques

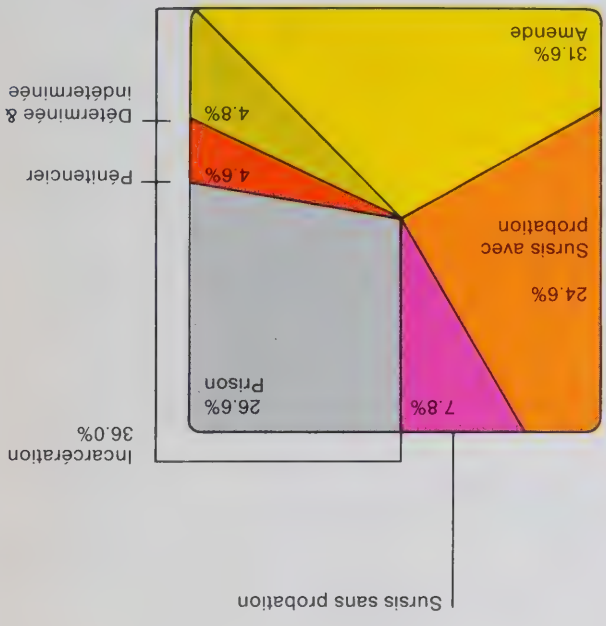
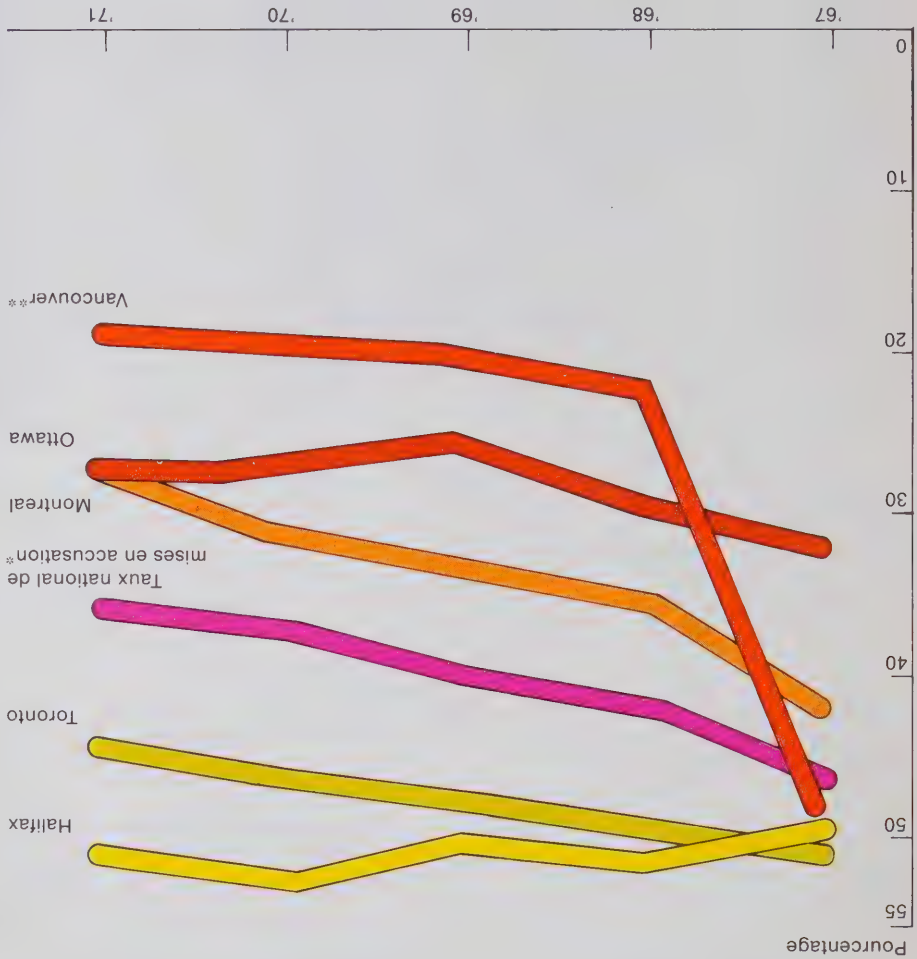
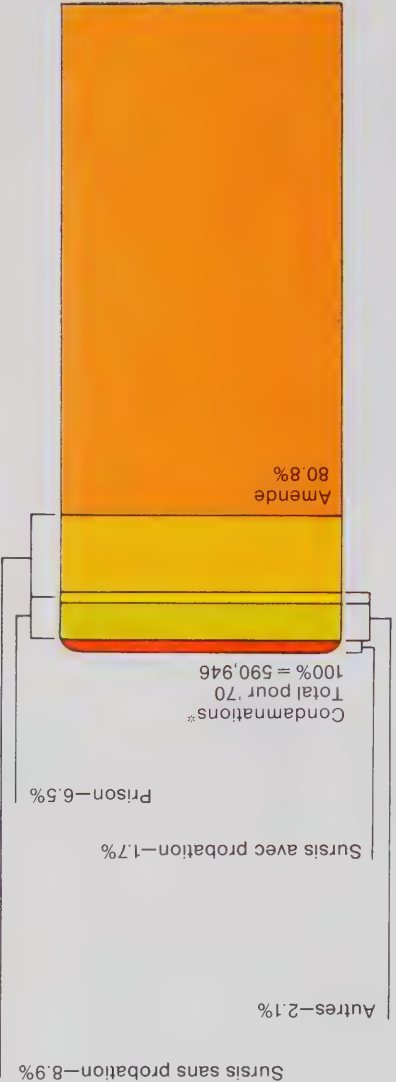


Tableau 6  
Baisse du taux de mises en accusation



\* Le taux de mises en accusation correspond au nombre d'infractions signalées ayant fait l'objet d'une mise en accusation  
\*\* Modification du traitement des infractions reliées à l'ivresse en '68  
Nota: On ne doit pas fonder de comparaisons sur les taux de mises en accusation, la façon d'établir les statistiques variant avec les autorités policières  
Source: Statistique Canada, n° de cat. 85-205  
Préparé par le ministère du Solliciteur général, Division recherches et statistiques

Tableau 7  
Infractions sommaires (à l'exclusion des contraventions aux règlements de la circulation)

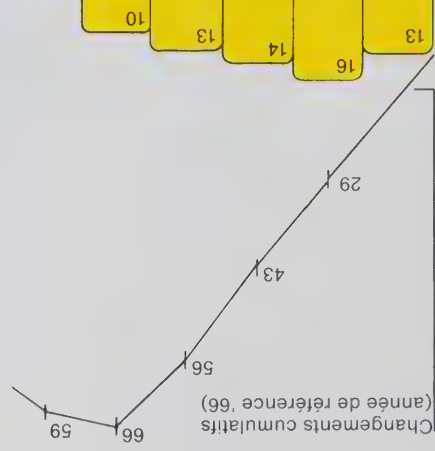


\* Il n'y a pas de données pour le nombre de mises en accusation  
Source: Statistique Canada, n° de cat. 85-201, '70  
Préparé par le ministère du Solliciteur général, Division recherches et statistiques

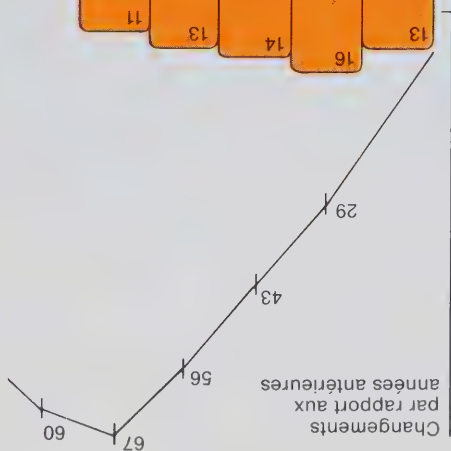


Tableau 5  
Mouvement annuel cumulatif des infractions indexées\*  
(année de référence '66)

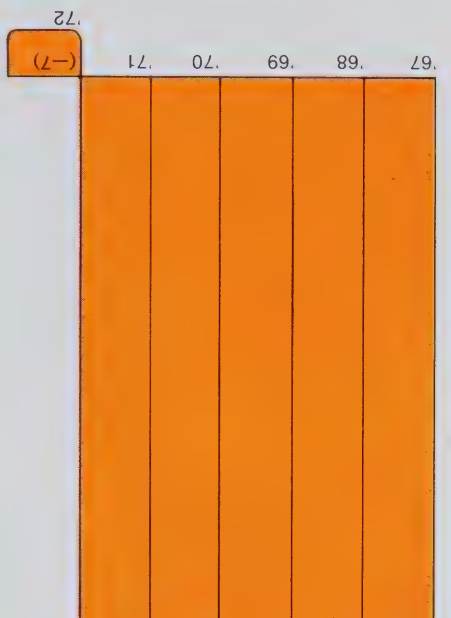
Variation de l'indexation globale  
de la criminalité



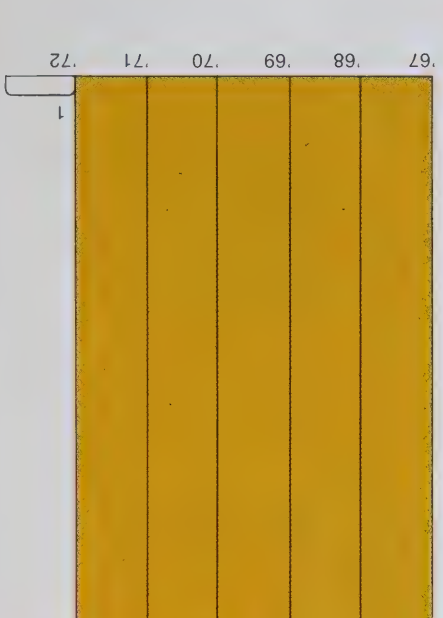
Changements cumulatifs  
(année de référence '66)



Variation de l'indexation globale  
des atteintes à la propriété



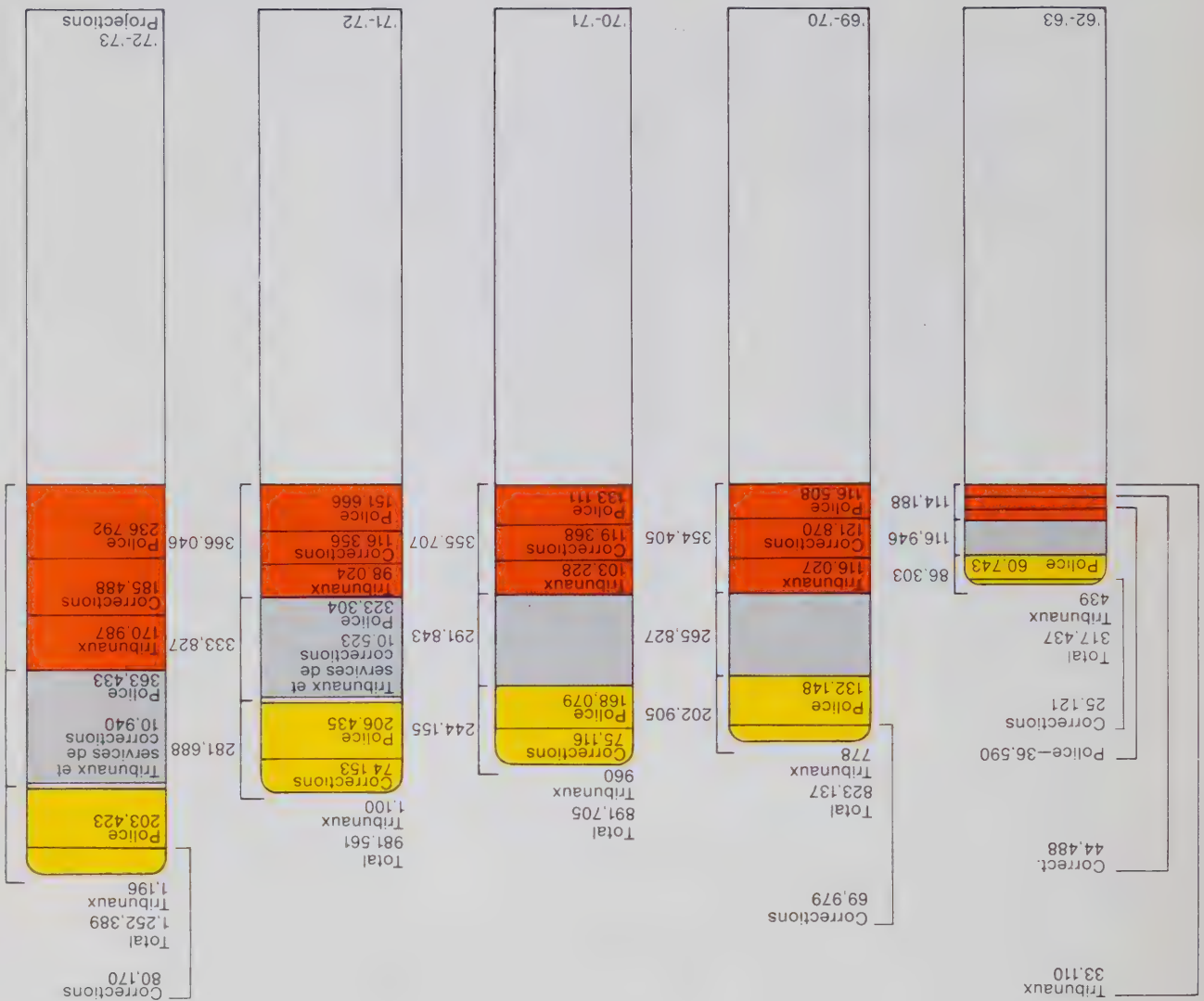
Variation de l'indexation globale  
des crimes de violence



\* Les infractions indexées comprennent: pour les infractions contre la propriété—Vol avec effraction, vol de \$50 et plus, Vol d'auto. Crimes de violence—Meurtre, Vol avec coups et blessures, Vol qualifié, voies de fait graves

Sources: Statistique Canada, n° de cat. 85-205 et prévisions pour 72  
Préparé par le ministère du Solliciteur général, Division des recherches et statistiques

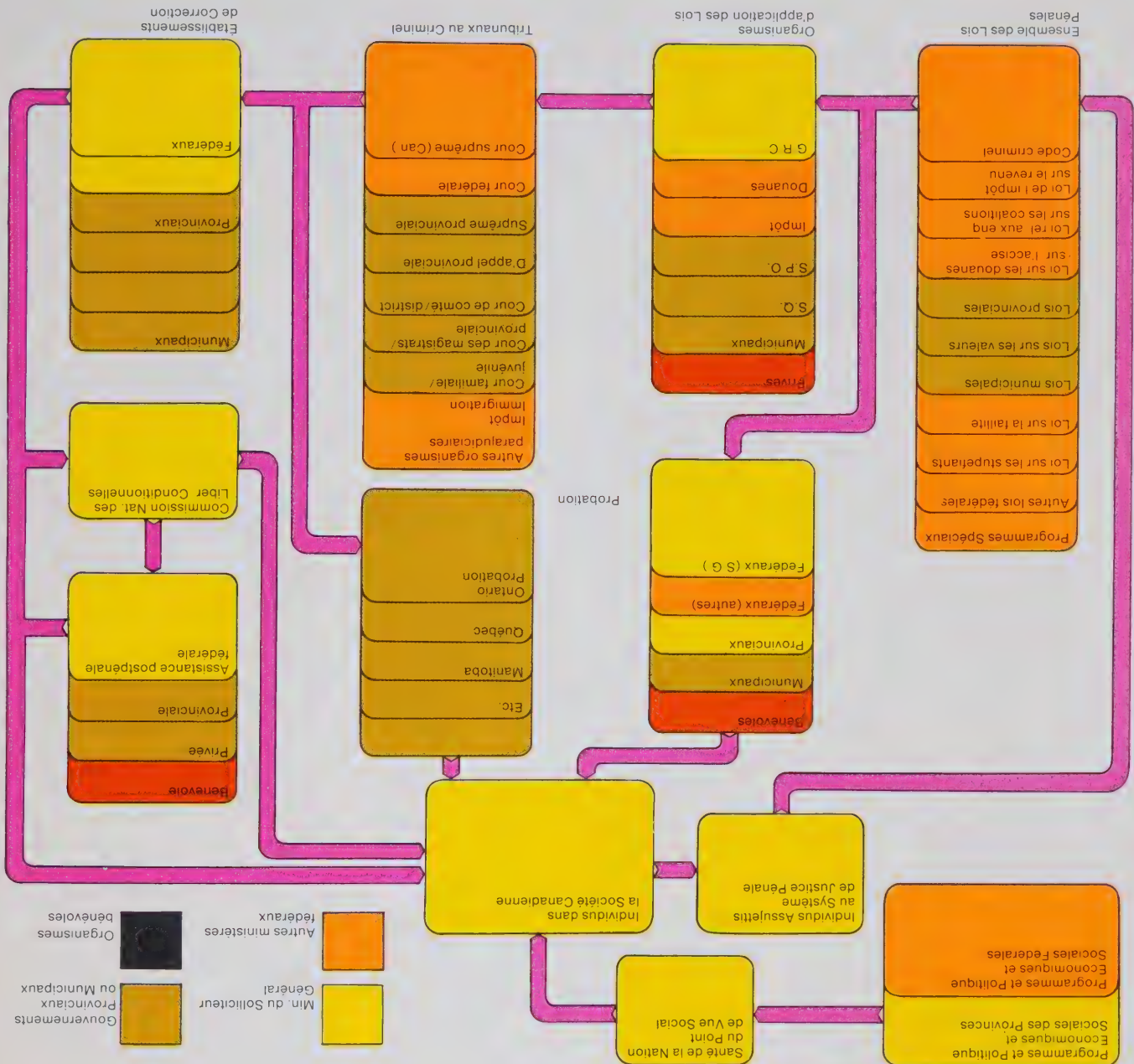
**Tableau 4**  
Croissance du coût de l'administration de la justice pénale  
Niveau des dépenses par gouvernement\*  
(Milliers de dollars)



\*Comprend le coût des procédures civiles  
\*\* Aucune répartition de 1962 à 1970

Préparé par la Division de la finance publique, Statistique Canada, Ottawa Ontario avril 1972

Tableau 3  
Responsabilités et intérêts à l'intérieur de la justice pénale





À l'intérieur de la justice pénale, les responsables et les intérêts débordent le cadre des fonctions (par exemple, les forces policières, les processus judiciaire et correctionnel) et des paliers de gouvernement (fédéral, provincial et municipal), impliquant aussi les agences privées, les organismes bénévoles et le public en général (tableau 3).

Les divers éléments du système ont des caractéristiques communes: 1) un objectif commun—la protection de la société; et 2) un sujet commun—le délinquant, actuel ou en puissance.

Cette partie souligne les points saillants des activités actuelles dans le domaine de la justice pénale au Canada. On y trouve des statistiques sur les coûts de l'administration de la justice, les taux de criminalité, le pourcentage de mises en accusation consécutives aux activités policières, les résultats des sentences et les problèmes très divers de bon nombre de délinquants. L'utilisation de statistiques générales pour évaluer la justice pénale a ses limites et elle ne permet pas de présenter une image globale de la situation. Les statistiques sur les taux de criminalité ne sont que des indices généraux, car jusqu'à 40 pour cent des crimes ne reçoivent aucune suite (une étude américaine sous-entend que la majorité des crimes ne sont pas déclarés). De plus,

la façon d'établir les statistiques varie avec les autorités policières. Par exemple, certaines forces policières considèrent les vols de bicyclettes comme une catégorie à part alors que d'autres les placent dans une catégorie plus générale. De plus, il arrive souvent qu'il faille connaître certains faits précis pour pouvoir comprendre la signification réelle des tendances générales. Par exemple, en 1969, 54,8 pour cent des infractions portées à la connaissance des forces policières ont donné lieu à des mises en accusation. De plus près, on voit que ce chiffre était de 86 pour cent pour l'homicide involontaire coupable, de 50 pour cent pour le viol et de 20 pour cent pour l'introduction par infraction. Mais les évaluations quantitatives ne suffisent pas à exprimer la réalité de la situation. Il se peut qu'en même temps que le nombre de mises en accusation diminue, la complexité des infractions et la difficulté de les documenter soit de plus en plus grande.

Malgré ces réserves, on peut faire certains commentaires sur les résultats obtenus dans les divers secteurs de la justice pénale au Canada.

1. Le coût d'administration de la justice pénale est en croissance constante et dépasse maintenant le milliard de dollars par an (tableau 4).

2. Le taux de criminalité a augmenté à un rythme rapide ces dernières années mais il semble qu'il soit en régression. Avant 1972, la criminalité (proportion pour 100,000 habitants de 7 ans et plus sur une estimation annuelle de population) augmentait, mais à un rythme décroissant. En 1972, il y a eu une diminution importante, surtout par suite d'une diminution des infractions portant atteinte à la propriété et, dans un degré moindre, d'une stabilisation du nombre des crimes de violence (tableau 5).

3. Le pourcentage d'infractions présumées portées à la connaissance des forces policières et donnant lieu à une mise en accusation est partout en baisse.

Sur le plan national, la baisse est constante et on retrouve le même phénomène dans la plupart des grands centres urbains. Une telle tendance ne devrait pas être interprétée comme une indication du rendement des forces policières, la croissance de leurs ressources n'ayant pas suivi la croissance rapide de la criminalité indiquée au tableau précédent (tableau 6).

# Chapitre 1

## Le processus correctionnel à l'intérieur de la justice pénale

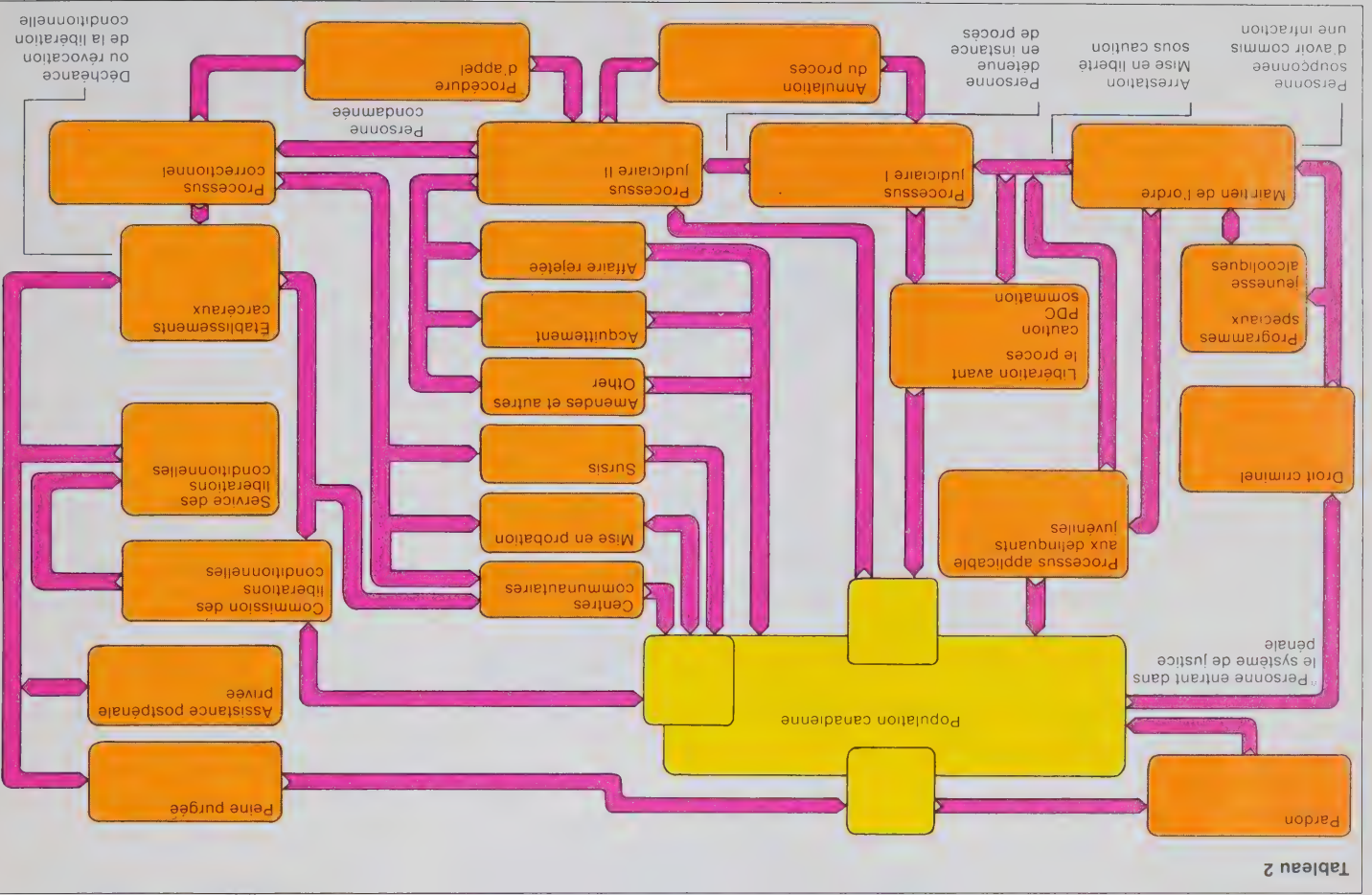
La justice pénale prend sa source dans la structure des valeurs de base de la société canadienne. Ces valeurs regroupent les intérêts personnels, sociaux, culturels, économiques et politiques qui, pris comme un tout, sont au cœur même du système social canadien. Or, les valeurs n'ont rien de statique; elles sont en perpétuelle évolution. La législation en vigueur à un moment donné fixe des frontières au comportement individuel que la société peut tolérer et constitue le contexte législatif au sein duquel la justice

pénale évolue. L'État doit toujours participer de façon dynamique à la structure du système des valeurs afin que la législation reflète les valeurs qui ont cours dans la société.

Le processus correctionnel ne peut être ignoré lorsqu'il est question de justice pénale, car il en fait partie de plein droit. Le Comité canadien de la réforme pénale et correctionnelle le faisait remarquer en disant que «le maintien de l'ordre, le processus judiciaire et les mesures de re-

**A. La justice pénale**

La justice pénale est un système complexe dont les composantes sont en interaction continue. Ces composantes sont le droit criminel, les processus de maintien de l'ordre, judiciaire et correctionnel et les organismes communautaires (tableau 2).



Selon la stratégie à mettre en oeuvre, le rôle des services de correction va varier. C'est dans la troisième des stratégies susmentionnées, soit la diminution de la fréquence et de la gravité de la récidive, que les services de correction sont appelés à jouer le rôle principal, car ils sont chargés d'appliquer la sentence des tribunaux. Quant aux première et deuxième stratégies, empêcher les individus de participer à des activités criminelles et détourner les délinquants des activités criminelles à la première occasion, elles ne sont pas la responsabilité des services de correction mais

tomberont sous les autres composantes de la justice pénale, savoir le secteur judiciaire et les forces de l'ordre. Quelques-fois, d'autres agences sont aussi de la partie. Toutefois, dans l'application des sentences, les services de correction acquièrent une bonne connaissance des conditions qui favorisent la criminalité et de la façon d'aborder les problèmes correctionnels. Ils sont donc en mesure de fournir un apport valable aux autres composantes de la justice pénale. Les responsables du processus correctionnel peuvent donc participer activement au

travail des autres organismes, les aidant à déterminer leur politique et à se débarrasser de leurs responsabilités de mise en oeuvre des deux premières stratégies susmentionnées. Toutefois, comme ce document traite surtout du processus correctionnel, il n'y sera pas question d'initiatives qui seraient du ressort des autorités judiciaires ou des forces de l'ordre. Le processus correctionnel est une partie intégrante de la justice pénale et son rôle doit être envisagé dans ce contexte.



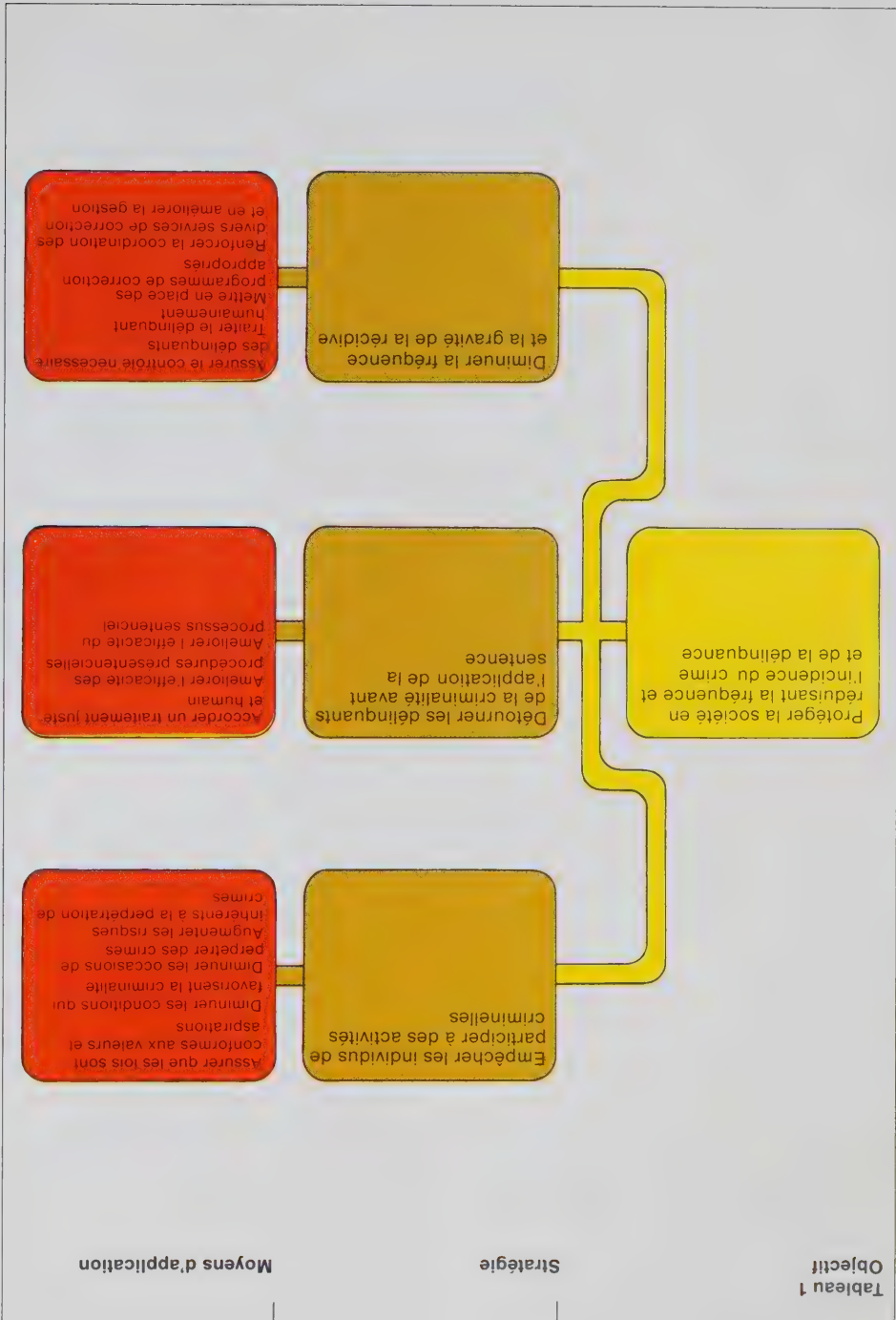


Tableau 1  
Objectif  
Stratégie  
Moyens d'application

Les processus judiciaire et correctionnel et le secteur du maintien de l'ordre sont souvent interdépendants. Il s'ensuit qu'un examen du domaine de la correction devrait indiquer comment le processus correctionnel peut être mis en oeuvre pour satisfaire aux responsabilités qui lui incombent et comment il pourrait contribuer aux autres composantes de la justice pénale et être affecté par elles. Si l'on pouvait développer un modèle abstrait reliant chacune des composantes de la justice pénale et fixant leur place précise, on pourrait ajuster les activités et programmes de chaque composante sur ceux des autres, afin d'améliorer le rendement du tout. Un tel modèle pourrait se fonder sur l'objectif fondamental de la justice pénale, soit de protéger les individus et les corps constitués de la société, y compris le délinquant lui-même, en diminuant la fréquence et l'incidence de la criminalité. Il pourrait s'appuyer sur trois stratégies: 1. Empêcher les individus de participer à des activités criminelles en en contrôlant la fréquence; 2. Détourner le délinquant des activités criminelles dès qu'il est introduit dans le processus de la justice pénale, par un bon maintien de l'ordre et un processus judiciaire efficace; et 3. Diminuer la fréquence et la gravité de la récidive par le contrôle et la réhabilitation des délinquants sous le coup d'une condamnation.

Dans chacun de ces domaines on pourrait adopter divers moyens d'application (tableau 1).

Le processus correctionnel est une partie intégrante de la justice pénale, un ensemble complexe qui regroupe le maintien de l'ordre et les processus judiciaire et correctionnel. La justice pénale à son tour s'intègre au courant général des mouvements sociaux (services de santé, d'éducation, de bien-être, etc.), dont l'objectif est la qualité de vie des Canadiens. Ce document, préparé par le ministère du Solliciteur général, indique de façon générale le rôle que doit jouer dans notre société la justice pénale et en particulier le processus correctionnel.

L'objectif fondamental de la justice pénale au Canada est de protéger les individus et les corps constitués de la société, y compris le délinquant lui-même, en diminuant la fréquence et l'incidence de la criminalité. Ce concept de la justice est à la base de la création et du développement de la justice pénale moderne. Le Comité canadien de la réforme pénale et correctionnelle\* a déclaré à ce sujet « que la protection de la société est non seulement le but fondamental mais aussi le seul but justifiable des mesures appliquées en matière criminelle dans un Canada moderne ».

Comme toutes les forces sociales, la justice pénale est en équilibre dynamique entre la conception que la société se fait des droits et des responsabilités du groupe et celle qu'elle se fait des droits et des responsabilités de ses membres.

\* *Justice pénale et correction : un lien à forger*, mars 1969. Le Comité, sous la présidence du juge Roger Ouzimec, avait reçu comme mandat « d'étudier tout le domaine de la correction, dans son sens le plus large ».

Les pouvoirs très étendus inhérents à la justice pénale exigent une grande pondération dans son administration. Il va donc de soi que plusieurs autres principes fondamentaux doivent aussi servir de critères et de limites à la justice pénale :

1. Ne doit être définie comme criminelle qu'une conduite qui constitue une grave menace pour la société et qu'il est impossible de traiter par d'autres mesures sociales ou par une procédure civile.

2. Tout empiètement sur la liberté des individus doit être maintenu au strict minimum afin que délinquants et victimes en soient affectés le moins possible.

3. L'application du droit criminel doit être flexible, à toutes les étapes du processus correctionnel.

4. Afin d'obtenir le respect et l'appui du grand public, le système doit incorporer les concepts actuels d'équité et de justice.

Il va de soi que bon nombre de principes entrent en cause lorsqu'on doit prévoir l'orientation de la justice pénale. C'est pourquoi, dans la planification et la mise en œuvre des programmes, il faudra souvent choisir entre des exigences sociales divergentes mais également valables. Il faut d'abord avoir à l'esprit la protection de la société.

En comparant les taux de criminalité et les types de crimes d'un pays à l'autre, certains observateurs soutiennent que l'importance du crime est fonction du développement économique et de la richesse. Mais même si c'était vrai, ce

n'est pas une raison pour reconnaître un caractère inévitable aux taux actuels de criminalité. Il faut continuer à faire des efforts pour diminuer la fréquence et l'incidence de la criminalité. Pour cela, il faut rechercher l'appui de la société en général aux mesures et déboursés nécessaires.

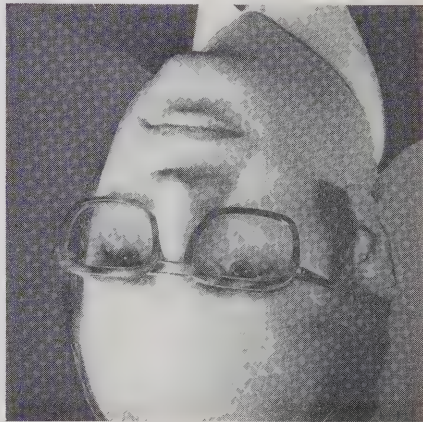
Les faits exposés dans ce document sont tirés pour la plupart de l'expérience fédérale. Les problèmes soulevés sont ceux auxquels les fonctionnaires fédéraux doivent faire face. Les stratégies suggérées et les propositions pour leur mise en œuvre sont donc fondées sur la perception des problèmes au palier fédéral. À cause de ses responsabilités dans le secteur des libérations conditionnelles et dans celui du maintien de l'ordre (Gendarmerie royale du Canada), ainsi que de son expérience directe dans l'administration des pénitenciers, le ministère du Solliciteur général est pleinement conscient de l'interdépendance des divers paliers de compétence au sein du processus correctionnel et de la justice pénale. Les préoccupations du Gouvernement fédéral et des autorités provinciales doivent se recouper. De plus, il faut étendre la consultation à tout le secteur de la justice pénale, notamment aux organismes municipaux, publics et privés, afin que les responsables à tous les paliers du processus correctionnel fassent en sorte qu'il fonctionne de façon coordonnée et suivie et atteigne ses objectifs.





Introduction	1
<b>Chapitre 1</b>	
<b>Le processus correctionnel à l'intérieur de la justice pénale</b>	<b>4</b>
<b>A. La justice pénale</b>	<b>4</b>
<b>B. Le processus correctionnel</b>	<b>15</b>
<b>Chapitre 2</b>	
<b>Contribution possible du processus correctionnel avant l'application de la sentence</b>	<b>24</b>
<b>A. Empêcher les individus de participer à des activités criminelles</b>	<b>24</b>
<b>1. Assurer que les lois sont conformes aux valeurs et aspirations d'une société en évolution</b>	<b>24</b>
<b>2. Diminuer les conditions qui favorisent la criminalité</b>	<b>25</b>
<b>3. Diminuer les occasions de perpétrer des crimes</b>	<b>25</b>
<b>4. Augmenter les risques inhérents à la perpétration de crimes</b>	<b>26</b>
<b>B. Détourner les délinquants de la criminalité avant l'application de la sentence</b>	<b>27</b>
<b>1. Accorder un traitement juste et humain</b>	<b>27</b>
<b>2. Améliorer l'efficacité de la procédure pénale</b>	<b>27</b>
<b>3. Améliorer l'efficacité du processus pénal</b>	<b>28</b>
<b>Chapitre 3</b>	
<b>Façons de diminuer la fréquence et la gravité de la récidive</b>	<b>30</b>
<b>A. Assurer le contrôle nécessaire des délinquants</b>	<b>31</b>
<b>1. Le traitement du délinquant dangereux</b>	<b>31</b>
<b>2. Prévoir une sécurité efficace</b>	<b>31</b>
<b>3. L'utilisation efficace des motivations</b>	<b>32</b>
<b>4. Disponibilité d'installations appropriées</b>	<b>33</b>
<b>5. Surveillance efficace des libérés conditionnels</b>	<b>33</b>
<b>B. Traiter le délinquant humainement</b>	<b>34</b>
<b>1. Elaborer un système de classement valable</b>	<b>34</b>
<b>2. Assurer que les détenus ont des droits, privilèges et responsabilités appropriés</b>	<b>35</b>
<b>3. Faciliter la réintégration sociale de l'ex-délinquant</b>	<b>36</b>
<b>C. Mettre en place des programmes de correction appropriés</b>	<b>36</b>
<b>1. Elaborer des programmes valables à l'intérieur des établissements</b>	<b>37</b>
<b>2. Prévoir un traitement approprié pour les groupes spéciaux de délinquants</b>	<b>37</b>
<b>3. Prévoir des programmes communautaires efficaces</b>	<b>38</b>
<b>4. Assurer un processus efficace de décision au niveau des libérations conditionnelles</b>	<b>39</b>
<b>D. Renforcer la coordination des divers services de correction et en améliorer la gestion</b>	<b>40</b>
<b>Chapitre 4</b>	
<b>Evolution du processus correctionnel</b>	<b>42</b>
<b>A. Responsabilités fédérales-provinciales dans le processus correctionnel</b>	<b>42</b>
<b>1. Echange de services de correction</b>	<b>42</b>
<b>2. Loi sur les prisons et maisons de correction</b>	<b>43</b>
<b>3. Autorité de prendre des décisions quant aux libérations conditionnelles</b>	<b>43</b>
<b>4. Surveillance des délinquants en liberté conditionnelle</b>	<b>44</b>
<b>B. Coordonner les activités des services de correction</b>	<b>44</b>
<b>1. Problèmes urgents au sein du processus correctionnel</b>	<b>44</b>
<b>2. Projets correctionnels à plus long terme</b>	<b>45</b>
<b>3. Programmes multilatéraux spéciaux</b>	<b>45</b>
<b>Bibliographie</b>	<b>49</b>





Ce document de travail, qui présente le processus correctionnel comme une partie intégrante de la justice pénale, a été préparé en prévision de la Conférence fédérale-provinciale sur le processus correctionnel, prévue pour décembre 1973. J'espère qu'il donnera lieu à de fructueuses discussions parmi tous ceux qui jouent un rôle dans la justice pénale de notre pays, aux paliers fédéral, provincial et municipal, dans les organismes bénévoles et dans le grand public. Ce document ne contient aucune proposition spécifique du Gouvernement fédéral. Étant donné la répartition de la compétence en matière de justice pénale entre les divers paliers de gouvernement, toute proposition spécifique devra être soumise aux divers gouvernements pour discussion lors de la Conférence.

Dans ce document, je propose un cadre possible de révision des diverses politiques affectant la justice pénale, procédure qui pourrait mener à leur modification, si nécessaire. Voici les objectifs fondamentaux de cette

révision :  
—situer la justice pénale dans le contexte plus large des mouvements sociaux ;  
—réduire au minimum les aléas de la fragmentation actuelle de la justice pénale (maintien de l'ordre, processus judiciaire, processus correctionnel et assistance postpénale), en visant la continuité dans le traitement du

délinquant ;  
—obtenir un plus haut degré de coopération fédérale-provinciale dans l'administration de la justice pénale et, dans la mesure du possible et selon ce qui sera nécessaire, atteindre une coopération plus étroite entre les divers paliers de gouvernement. La justice pénale a d'abord pour but de protéger les individus et les corps constitués de notre société en diminuant la fréquence et l'incidence de la criminalité. Ce document insiste sur l'importance sociale et la dignité de l'individu qui transgresse nos lois et sur le besoin de le protéger, en même temps que la société en général, en l'empêchant de se livrer à des activités criminelles. En substance, la première et la plus importante des fonctions de la

justice pénale est d'empêcher les individus de commettre des crimes. Deuxièmement, il faut pouvoir détourner les délinquants, avant la condamnation et le prononcé de la sentence, des comportements criminels. Troisièmement, il importe de diminuer la fréquence et la gravité de la récidive. Ce document étudie en détail les stratégies requises pour accomplir ces trois fonctions principales. Le coût d'administration de la justice pénale dépasse maintenant le milliard de dollars par an. Toutefois, ce n'est que peu de chose par rapport au coût social que doivent absorber les victimes et les criminels. L'expérience acquise au Canada et ailleurs démontre que ces problèmes sont de nature permanente et que, dans ce domaine, il n'y a pas de solutions simplistes et expéditives. J'ai bon espoir que ce document va amener une plus grande compréhension de ces problèmes de la part du grand public et que les gouvernements fédéral et provinciaux, avec l'appui de la population, vont unir leurs efforts dans la recherche de moyens de mieux protéger notre société tout en améliorant le traitement des délinquants.

*Le Solliciteur général du Canada.*

*Warren Allmand*

WARREN ALLMAND

Le 1<sup>er</sup> décembre 1973



©  
Droits de la Couronne réservés  
En vente chez Information Canada à Ottawa,  
et dans les librairies d'Information Canada:

HALIFAX  
1687, rue Barrington

MONTREAL  
640 ouest, rue Ste-Catherine

OTTAWA  
171, rue Slater

TORONTO  
221, rue Yonge

WINNIPEG  
393, avenue Portage

VANCOUVER  
800, rue Granville

ou chez votre libraire.

Prix \$1.75      No de catalogue JS-22-30/1973

Prix sujet à changement sans avis préalable

Information Canada  
Ottawa, 1973

Couverture et maquette par  
Break Pain and Watt

**Le criminel et la société canadienne**  
**Une vue d'ensemble du processus correctionnel**





**Le criminel et la société canadienne**  
**Une vue d'ensemble du processus correctionnel**

